

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Protection des Perspectives monumentales et des Sites de Valeur artistique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 11 juin 1932, à 2 heures

PAR

Joseph BEAUCHEF

Président : M. RENÉ JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. MESTRE, professeur
LAFERRIÈRE, professeur*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1932

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Protection des Perspectives monumentales et des Sites de Valeur artistique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 11 juin 1932, à 2 heures

PAR

Joseph BEAUCHEF

Président : M. RENÉ JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. MESTRE, professeur
LAFERRIÈRE, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1932

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



La Protection des Perspectives monumentales et des Sites de Valeur artistique

INTRODUCTION

Utilité d'une législation destinée à protéger les beautés naturelles et les Monuments d'un pays.

L'art et la beauté ne sont pas simplement destinés à procurer des satisfactions égoïstes à un petit nombre d'élus.

L'humanité n'aspire pas seulement au progrès matériel, elle réclame aussi du bonheur.

Sans la religion, pas d'avenir après cette terre, pas de promesses consolatrices, mais sans l'art et la beauté, la terre ne serait qu'une vallée de misères.

Ce fut l'erreur d'un Calvin de croire qu'une foi et une discipline suffisent à l'homme.

Sans l'art, un indicible ennui pèserait sur la terre ; sans l'art, pas de liberté, pas de joie ; il faut des fleurs sur la route et le bien lui-même doit être beau.

La beauté du sol natal et de ses monuments touche l'homme le moins accessible aux émotions artistiques ;

agissant sur son imagination et sa sensibilité, elle lui permet de s'évader des soucis et de la médiocrité de la vie quotidienne et exerce une action profonde sur son esprit.

« Une nation habituée à vivre au contact de la beauté s'en imprègne inconsciemment, et cette beauté influe alors sur tous les actes de sa vie; elle la traduit en chefs-d'œuvre; et aussi, parce que le physique et le moral étroitement liés réagissent l'un sur l'autre en belles pensées et en belles actions (1). »

Les monuments et les beautés naturelles sont le visage d'un pays. Leur aspect harmonieux ou pittoresque n'exerce pas seulement une action bienfaisante sur les habitants, il rend aussi ce pays plus accueillant aux étrangers, il leur inspire le désir de le connaître, d'y séjourner et parfois même de s'y fixer contribuant ainsi puissamment à la prospérité d'un peuple.

Notre patrie a été particulièrement favorisée par la nature, la diversité de ses climats toujours tempérés, la variété des aspects toujours harmonieux ou pittoresques de ses différentes régions, riches de monuments et de souvenirs historiques, lui confère une valeur artistique incomparable.

La beauté de la terre de France est un élément important du patrimoine intellectuel et matériel de la nation; sa conservation est une nécessité nationale qui justifie l'intervention de la puissance publique.

1. Louis Farges, Conférence sur la protection des sites et monuments de France.

Pourtant c'est une vérité d'expérience que l'esprit de lucre ou simplement l'ignorance ont souvent provoqué la mutilation de ce précieux patrimoine collectif.

Chaque siècle a vu disparaître des trésors artistiques inestimables, mais les dégradations dont a souffert la beauté du pays se sont multipliées depuis cent cinquante ans. Celles-ci ont tout d'abord ému des hommes appartenant à l'élite intellectuelle. Après un demi-siècle d'efforts, leurs voix ont été enfin entendues par le législateur.

Non sans hésitation, celui-ci s'est peu à peu décidé à réglementer et à limiter l'exercice du droit de propriété dans un but de protection artistique.

Etudier les origines et les dispositions essentielles de la législation protégeant les monuments et les beautés naturelles du pays, examiner ses conséquences juridiques, notamment l'étendue des sacrifices qu'elle impose à la propriété privée et le rôle juridictionnel qu'elle a assigné au Conseil d'Etat, tel est l'objet de l'étude que nous avons entreprise.

PREMIER CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Aspect général du problème.

L'action de la puissance publique pour la conservation des monuments et des beautés naturelles du pays n'est qu'un des aspects de l'intervention de l'Etat en matière artistique.

Dans son *Traité de Droit administratif*, M. le Doyen Berthélémy enseigne que cette intervention se manifeste sous trois formes :

L'enseignement.

La conservation des richesses artistiques.

Les encouragements divers au développement des arts.

La matière qui fait l'objet de notre étude est englobée dans la deuxième et la troisième.

Etant reconnu qu'à la protection des monuments et des beautés naturelles s'attache un intérêt public, il fallait :

Déterminer l'œuvre à accomplir.

Edicter une législation adéquate.

Constituer les organismes administratifs et judiciaires pourvus des pouvoirs nécessaires pour assurer

d'une manière efficace les prescriptions du législateur.

La détermination de l'œuvre à accomplir ne s'est pas effectuée à la vérité d'après une conception *a priori* de la protection du patrimoine artistique national.

Le législateur s'est préoccupé tout d'abord de parer aux nécessités les plus pressantes ; il s'est attaché à défendre le patrimoine artistique légué par les siècles passés, et spécialement celles de nos richesses qui avaient le plus souffert des injures du temps et des hommes : les monuments historiques.

Sa sollicitude s'est étendue ensuite aux œuvres de la nature ; ce n'est que très récemment, à la suite de l'accroissement démesuré et désordonné des grandes villes qu'il est intervenu pour faire respecter l'esthétique dans leur aménagement ; et ériger l'harmonie architecturale des cités modernes à la hauteur d'une institution publique.

Pour caractériser l'œuvre ainsi accomplie, on peut ramener à deux les buts successivement poursuivis par le législateur :

protéger le patrimoine artistique existant ;

assurer la constitution d'un patrimoine artistique futur.

Pour accomplir son œuvre protectrice, la puissance publique devait inévitablement entrer en lutte avec l'intérêt particulier : souvent dépourvus par eux-mêmes de toute utilité, parfois même de toute valeur vénale, les monuments naturels ou les chefs-d'œuvre de l'architecture sont souvent des obstacles à l'enrichissement ou aux entreprises de leurs propriétaires.

Trop souvent l'esprit de lucre, l'ignorance ou l'intérêt de ceux-ci, s'opposent à l'action protectrice de l'Etat.

Pour assurer le triomphe de l'intérêt général sur l'intérêt particulier, il fallait que le législateur conférât à l'autorité administrative un pouvoir de contrainte capable d'imposer certaines limites aux droits du propriétaire.

Un tel pouvoir, conforme à la conception moderne du droit de propriété, était d'ailleurs parfaitement compatible avec les textes du Code civil. Sans doute l'article 544 déclare-t-il que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue... » Mais ce texte apporte lui-même à ce qualificatif d'« absolu » un correctif non négligeable en subordonnant l'exercice du droit de propriété, à cette condition « qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

D'autre part, l'article 545 autorise l'expropriation pour cause « d'utilité publique » moyennant une juste et préalable indemnité.

Ainsi, le Code civil apporte au profit de la collectivité un double tempérament au droit de propriété.

D'une part, en autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique il confère à l'Etat en cette hypothèse un pouvoir de réquisition.

D'autre part, subordonnant l'exercice du droit de propriété à l'observation des lois et règlements, il attribue à la puissance publique le pouvoir de le limiter et de le réglementer dans l'intérêt général, autre-

ment dit il l'investit d'un pouvoir de police sur l'exercice du droit de propriété.

Pouvoir de réquisition, pouvoir de police, ces deux moyens devaient être nécessairement employés par la législation protectrice de notre patrimoine artistique.

User de la réquisition, acquérir un immeuble présentant un intérêt historique ou artistique, menacer son propriétaire d'une expropriation, sont des moyens procédant d'une conception juridiquement très simple, mais dont l'application peut être singulièrement onéreuse.

Faire rentrer toutes les richesses artistiques d'un pays dans le domaine public est une œuvre impossible et chimérique.

Limiter par des prescriptions plus ou moins étroites; l'exercice du droit de propriété est un procédé qui ne présente pas cet inconvénient.

L'exercice du pouvoir de police n'entraîne en principe aucune indemnité. Aussi n'est-il pas étonnant qu'il ait été poussé très loin en matière de voirie urbaine, par exemple sous forme de l'exigence d'une autorisation de bâtir subordonnée à des prescriptions d'alignement, de salubrité, et qu'on l'ait finalement étendu pour sauvegarder l'esthétique des voies publiques et des paysages.

Favorable aux finances publiques, l'utilisation du pouvoir de police est infiniment délicat en matière artistique. Ayant sa raison d'être et sa limite dans l'intérêt général, le pouvoir de police ne peut être utilisé que pour la défense de l'intérêt public. Il doit entraver le moins possible l'activité des particuliers, et ne

peut leur imposer que les obligations strictement nécessaires pour la sauvegarde de l'intérêt général.

Quelles sont, en matière artistique, les limites de cet intérêt général ?

La protection de richesses artistiques ou historiques aussi diverses qu'une pierre légendaire, une forêt où croît une flore rare, un chef-d'œuvre de l'architecture humaine, ne peuvent s'accomoder de formules et de règlements uniformes.

Le législateur ne peut prévoir à l'avance les nécessités changeantes de la protection artistique, et il est amené à laisser à l'Administration une certaine latitude d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de police.

Reconnaître à celle-ci des prérogatives trop étendues c'est risquer de livrer l'exercice du droit de propriété à l'arbitraire administratif et d'appauvrir le sentiment artistique en lui imposant le cadre rigide d'un style officiel.

Mais limiter trop étroitement les pouvoirs des autorités administratives, c'est par contre vouer leur action à l'échec.

Pas plus que le droit de réquisition, le pouvoir de police ne pouvait à lui seul résoudre le problème de la protection des chefs-d'œuvre de l'homme ou de la nature.

Entre le pouvoir de réquisition trop coûteux, et le pouvoir de police d'un maniement trop délicat, il a fallu découvrir des solutions intermédiaires.

C'est ainsi que le législateur a créé la procédure de classement : celle-ci n'est pas une expropriation totale,

mais une restriction au droit de propriété. Elle soumet son exercice à un contrôle étroit de l'administration et aboutit à créer au profit de cette dernière un véritable droit réel administratif sur l'immeuble classé.

D'autre part, le pouvoir de police formellement étendu par le législateur à la protection esthétique, a été combiné par lui avec la procédure de classement.

On peut cependant affirmer que le classement joue un rôle essentiel pour la conservation du patrimoine artistique légué par les siècles passés, tandis que le pouvoir de police intervient surtout pour réglementer et diriger l'aménagement de la vie urbaine et rurale, et assurer la constitution d'un patrimoine artistique futur.

Cette double constatation assigne, nous semble-t-il, un plan naturel à notre étude.

* * *

Dans une première partie, nous étudierons la protection des richesses artistiques léguées par les siècles passés ;

Dans une seconde, la défense de l'esthétique dans l'aménagement de la vie urbaine et rurale ;

Dans une troisième, le rôle juridictionnel assigné au Conseil d'Etat par l'ensemble de cette législation.

En terminant, nous examinerons la valeur pratique de ces diverses dispositions législatives, et les perfectionnements possibles tant au point de vue de la coordination des textes et du fonctionnement des services publics qu'au point de vue des garanties que les particuliers sont en droit d'exiger.

DEUXIÈME CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Aperçu historique.

SECTION I

Epoque romaine.

Le droit Romain contient un certain nombre de prescriptions destinées à protéger les monuments présentant un caractère artistique.

Désireux de faire de Rome la plus belle ville de l'univers, les Empereurs réglementèrent étroitement la construction des maisons et, méconnaissant la conception romaine du droit de propriété, ordonnèrent même la démolition des édifices qui pouvaient nuire à la beauté de la cité.

Témoin ces prescriptions : du « Codex Justinianus, Liber VIII-XI. De opéribus publicis :

5. Intra urbem Romam ueterem et nouam nullus iudicium nouum opus informet quotiens serenatis nostrae arbitria cessabunt, nisi ex suis pecunis huius modi opus noluerit.

Ea tamen instandi quae iam deformibus ruinis intercidisse dicantur uniuersis licentiam damus.

6. Praescriptio temporis juri publico non debet obsistere, sed nec rescripta quidem atque ideo diruenda sunt omnia quae per diuersas urbes vel in foro vel in quocum que publico loco contra ornamentum et commodum ac decoram faciem civitatis extracta noscuntur. »

SECTION II

L'urbanisme sous l'Ancien Régime.

§ 1

Les premières ordonnances royales.

Le souci de protéger la beauté des villes disparut avec la civilisation romaine.

Peu à peu les règles de voirie les plus indispensables tombèrent en désuétude, et à plus forte raison celles qui tendaient à l'embellissement des villes.

Au moyen âge, les seigneurs aux différents degrés de la hiérarchie féodale régirent et administrèrent la voirie de leurs villes sans aucune vue d'intérêt général. Considérant les voies publiques comme un domaine à exploiter, ils autorisaient moyennant finance des saillies, sans se préoccuper de la commodité du passage, de l'hygiène ou de l'esthétique (1).

Les rois dès qu'ils le purent, cherchèrent à refréner ces abus ; leurs nombreuses ordonnances témoignent

1. A. des Cilleuls, *Traité de la voirie urbaine.*

de l'existence d'une véritable politique de voirie (1) : l'Edit de décembre 1607 toujours en vigueur (2) a été bien longtemps la base essentielle d'une institution capitale en matière de voirie : la servitude d'alignement.

Si ces ordonnances se préoccupaient surtout d'assurer la commodité du passage dans les rues, ainsi que la sûreté et la salubrité publiques, il n'en est pas moins vrai que certaines d'entre elles étaient également inspirées par un souci d'esthétique.

L'ordonnance dite d'Orléans rendue en janvier 1560 dispose en effet :

« Article 96. — Tous propriétaires de maisons et bâtiments es-villes de notre royaume seront tenus et contraints par les juges des lieux abattre et retrancher à leurs dépens les saillies des dites maisons aboutissant sur rue. »

Et ne pourront être refaites ni rebaties (les maisons) ni pareillement les murs des maisons qui sont sur rue publique d'autres matières que de pierre de taille, briques ou maçonnerie de moellons ou pierres.

Article 97. — Enjoignons très expressément à tous juges, maires, échevins et conseillers des villes de

1. Voir notamment :

Sous Charles VI : Ordonnance de mai 1413 (Isambert).

Sous Louis XII : Ordonnance d'octobre 1500 (Isambert).

Sous Charles IX : Ordonnance d'Orléans 1563, art. 16 et 97 (Isambert).

Sous Henri IV : Edits de mai 1599 et de décembre 1607 (Isambert).

2. Avis du Conseil d'Etat du 3 nov. 1885. Notes de jurisprudence du Conseil d'Etat, éd. 1898, p. 115.

tenir la main à cette *décoration* et bien public de nos villes, à peine de s'en prendre à eux au cas de dissimulation ou négligence. »

C'est donc un motif de décoration et non exclusivement un motif de sûreté publique comme semble l'avancer Perrot dans son dictionnaire Voirie qui a inspiré la prohibition des pans de bois (1).

§ 2.

Les Rois et la Beauté de Paris.

A partir du ^{xvii}e siècle, l'Administration Royale fit élever à Paris de nombreux ensembles architecturaux soumis à de rigoureuses servitudes d'aspect.

La Place des Vosges en 1608, la Place Dauphine en 1607, la rue de la Ferronnerie en 1669, la Place des Victoires, conception de Mansart en 1685, la place Vendôme en 1699, la rue Royale, la Place de la Concorde et ses abords en 1787.

Grâce à cette politique intelligente continuée au ^{xix}e siècle par le premier et le second Empire, un grand nombre de quartiers de la capitale conservent encore aujourd'hui une unité de style, une majesté et une harmonie de proportions auxquelles Paris doit sa beauté peut-être unique au monde.

1. L'interdiction d'employer des pans de bois a été renouvelée à plusieurs reprises sous l'ancien régime dans l'ordonnance de Police du 22 septembre 1600 et dans l'édit de décembre 1607, art. 4, toujours en vigueur (Conseil d'Etat, 29 mars 1922, aff. Gotheron).

§ 3.

*Les ordonnances destinées à protéger
la beauté de Versailles.*

Le souci de l'esthétique est particulièrement frappant dans les ordonnances royales concernant Versailles.

Sous Louis XIV les maisons ne devaient avoir que deux étages dont un en mansardes ; la décoration extérieure, la nature des matériaux étaient rigoureusement réglementées, la couverture ne devait être qu'en ardoises afin de ne pas nuire à la vue d'ensemble qu'on avait du château (1).

C'est grâce à cette réglementation que fut créée une ville aux majestueuses avenues et d'un aspect digne de la résidence royale.

Sous Louis XVI la sévérité de l'administration chargée de la surveillance des constructions se relâcha, on éleva des maisons à quatre étages, on construisit des façades et des balcons de tous genres et la ville perdit une partie de son uniformité. Le Roi sentit la double nécessité de réagir contre ces abus et d'édicter d'autre part des prescriptions plus libérales et plus souples que celles de son prédécesseur.

Aux termes de la déclaration du roi du 12 juillet 1779, la hauteur des maisons — comptée du rez-de-chaussée à l'entablement — fut portée à huit toises, les règlements

1. P. Fromageot, *Les propriétaires Versaillais sous Louis XVI*, dans *Revue historique de Versailles*, 1900, p. 199. Bibliothèque Nationale.

concernant la décoration des façades et le genre des constructions furent abrogés. Le roi défendit seulement d'élever aucun bâtiment le long des avenues, sans la permission du grand voyer qui « ne pourra la donner qu'après s'être assuré qu'il n'en résulte aucune *interception dans les points de vue et dans la décoration des avenues* » (article II de la déclaration) (1).

Pour la première fois sans doute apparaît un règlement destiné à protéger la beauté de l'ensemble d'une ville et du cadre naturel qui l'environne, sans toutefois imposer aux propriétaires l'obligation d'observer des plans de façade déterminés.

La déclaration du Roi respecte au contraire, dans la mesure du possible, la liberté des particuliers; désireuse de ne pas entraver inutilement leur esprit d'initiative, elle se borne à soumettre leurs projets au contrôle de l'administration.

Cent trente deux ans plus tard le législateur de 1911 ignorant sans doute ce précédent votera une loi animée du même esprit.

§ 4.

L'Urbanisme à la fin de l'Ancien Régime.

La capitale et la résidence royale ne furent pas les seules villes auxquelles furent appliqués des règlements de voirie, inspirés par des préoccupations esthétiques; les principales villes de province bénéfi-

1. Archives de Versailles, D. D. 23, pièce 7.

cièrent de mesures analogues. Pour assurer la construction en bordure de voies publiques d'immeubles aux façades symétriques et suffisamment majestueuses on ne reculait pas devant les mesures les plus énergiques.

C'est ainsi qu'ayant ordonné par arrêt du Conseil du 22 février 1749 la construction à Orléans d'un nouveau pont sur la Loire et le percement d'une rue devant relier ce pont à la place principale de la ville, le roi par un autre arrêt du Conseil du 21 mars 1752 autorisa la ville d'Orléans à exproprier cent trente trois maisons, afin d'assurer non seulement l'ouverture de la rue, mais encore l'élévation le long de la nouvelle voie (1) de maisons bâties suivant un plan de façades uniformes (2).

C'est également de cette époque que datent la place Stanislas à Nancy et la place du Palais à Rennes. Les hommes d'Etat, les magistrats municipaux du XVIII^e siècle savaient voir grand et beau ; grâce à eux de nombreuses villes de province ont commencé à prendre l'aspect qu'elles ont encore aujourd'hui, leurs rues pittoresques peut-être, mais étroites, désordonnées, sombres et malpropres furent coupées par de nouvelles voies larges, claires, harmonieuses et même majestueuses qui peuvent encore servir de modèle aux urbanistes d'aujourd'hui.

1. Rue Royale.

2. Mémoire sur la manière dont on a procédé pour faire la rue Royale (Archives d'Orléans, dossier de la rue de Bourbon), aujourd'hui rue Jeanne d'Arc.

PREMIÈRE PARTIE

La protection des Monuments historiques ou artistiques et celle des Monuments naturels et des Sites

CHAPITRE PREMIER

Les sources de la législation française en cette matière.

§ 1.

En ce qui concerne les monuments, le texte fondamental de la législation actuellement en vigueur est la loi du 31 décembre 1913 complétée par le décret d'administration publique du 19 mars 1924.

Cette législation consiste essentiellement dans le pouvoir de classer d'office avec indemnité, contre la volonté des particuliers, les immeubles présentant un intérêt historique ou artistique. Elle est complétée par un certain nombre de textes.

La loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation de l'Eglise et de l'Etat prévoit dans son article 17 un classement des édifices servant à l'exercice public du culte et un classement des objets mobiliers ayant la même affectation.

La loi du 10 juillet 1914 a institué une Caisse nationale pour la conservation des monuments historiques. Elle est elle-même complétée par le règlement d'administration publique du 22 octobre 1921.

La loi de Finances du 31 décembre 1921 prévoit dans ses articles 35, 36, 37 :

1° Le classement d'office des objets mobiliers appartenant à des particuliers ;

2° La constitution d'une liste accessoire d'objets mobiliers dont le propriétaire sera tenu à certaines obligations ;

3° Un droit de préemption au profit de l'Etat sur les œuvres d'art mises en vente publique ;

4° La perception d'un droit de 1 % sur le produit des ventes publiques d'objets d'art au profit de la Caisse des Monuments historiques.

La loi du 17 avril 1919, article 12, règle la conservation et la restauration des monuments endommagés pendant la guerre.

Enfin, celle du 31 août 1920 prévoit le classement de certains vestiges de la guerre.

§ 2.

La protection des monuments naturels et des sites est principalement organisée à l'heure actuelle par la loi du 2 mai 1930.

Il existe en outre un certain nombre de dispositions législatives particulières.

La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, se préoccupe d'assurer la protection des sites en faisant entrer, aux termes de son article 31, deux représentants d'associations s'intéressant à leur conservation, dans le Comité consultatif institué auprès du Ministre des Travaux publics pour examiner les projets de concession d'énergie hydraulique.

La loi du 20 avril 1910 complète le système de protection des monuments historiques et des sites en conférant au préfet le pouvoir d'interdire ou de réglementer l'affichage dans un certain périmètre autour des monuments et des sites classés.

CHAPITRE II

Origines historiques de la législation relative à la protection des monuments historiques ou artistiques des monuments naturels et des sites.

Au cours de la période révolutionnaire et pendant les années qui suivirent, la vente des biens nationaux avait été l'occasion d'un véritable pillage du patrimoine artistique du pays.

Des bandes de spéculateurs avaient consacré leur activité au commerce de ces biens.

Pour en tirer de plus gros profits ; ils n'avaient pas hésité à les mutiler et même à les détruire.

En certains endroits, ils avaient transformé de vénérables chapelles en écuries et avaient démoli d'antiques abbayes pour en tirer des matériaux de construction.

Les administrations publiques elles-mêmes avaient commis de véritables actes de vandalisme.

L'abbaye du Mont-Saint-Michel, celle de Fontevrault, furent transformées en prisons.

Souvent le clergé et les fabriques mieux intentionnés qu'avertis en matière artistique avaient réparé leurs

églises sans beaucoup respecter leur style et leur antique aspect.

Même le goût renaissant pour les œuvres du passé provoqua souvent des mutilations regrettables.

Des propriétaires, cédant à l'appât du gain, vendirent des objets ou même des immeubles, monuments d'un intérêt artistique ou historique considérable que leurs acquéreurs transportèrent au besoin pièce par pièce dans un pays étranger.

Dès la première moitié du ^{xxi}^e siècle les hommes les plus éminents, à part quelques exceptions regrettables, avaient réclamé énergiquement la protection des monuments les plus remarquables de l'art et de l'histoire nationale.

Dès 1825, Victor Hugo demandait « qu'on arrêtât le marteau qui mutilait la face du pays ».

Peu à peu, sous l'influence de l'école romantique, l'élite intellectuelle ne réserva pas exclusivement son admiration pour l'art antique, elle s'intéressa à toutes les manifestations de la Beauté, aux spectacles de la nature, à toutes les œuvres d'art; elle eut en particulier le culte de l'Histoire et des monuments du Moyen Age.

Enfin la période révolutionnaire s'éloignant dans le passé, cette élite portait des jugements moins passionnés contre les institutions de l'ancien régime ; elle comprenait qu'on ne pouvait plus longtemps permettre la destruction des œuvres les plus remarquables du passé.

Elle inspira à la Monarchie de juillet une mesure

très utile, l'institution, en 1837, d'un service des monuments historiques.

Cet organisme fit œuvre extrêmement utile :

Il dressa un inventaire de nos richesses artistiques.

Il assura la conservation des monuments appartenant aux personnes morales publiques et aux particuliers de bonne volonté auxquels on accorda des subventions.

Les immeubles les plus remarquables firent l'objet d'arrêtés les classant comme monuments historiques.

Malheureusement le respect absolu du droit de propriété ne conféra à ces arrêtés aucune valeur pratique : ils ne pouvaient empêcher des propriétaires négligents ou mal intentionnés de détruire les richesses artistiques qui étaient en leur possession.

Comme on n'osa jamais user contre eux de la procédure d'expropriation, le service des monuments historiques, malgré l'impulsion de chefs éminents comme Prosper Mérimée ne pouvait protéger efficacement beaucoup de monuments présentant un intérêt artistique ou historique indéniable.

Les mutilations et la destruction de monuments anciens ne furent pas les seules atteintes portées à la beauté du pays.

A partir de la seconde moitié du ^{xix}^e siècle, le développement de l'industrie eut également des effets désastreux.

Les villes industrielles se développèrent dans des proportions considérables.

Dans certains quartiers les terrains à bâtir acquirent d'énormes plus-values, leurs propriétaires cherchèrent

naturellement à en tirer le rendement maximum et indifférents à l'esthétique des rues, ils construisirent des immeubles d'une hauteur jusqu'alors inconnue, qui écrasèrent de leur masse les plus majestueux de nos monuments.

Dans la banlieue des grandes villes se créèrent de toutes pièces des agglomérations, bâties sans aucun plan ordonné et constituant de véritables défis aux règles les plus élémentaires de l'hygiène et de l'esthétique ; les sites les plus beaux furent coupés par des voies ferrées, ravagés et enlaidis par des usines et par les panneaux d'une publicité commerciale toujours plus envahissante.

Il devenait donc urgent de créer une législation susceptible de protéger efficacement les monuments et beautés naturelles de notre pays.

CHAPITRE III

La protection des monuments historiques et artistiques

SECTION I

Les précédents. La loi du 30 mars 1887.

C'est en 1887 que se place la première manifestation législative de cette idée qu'à la conservation des richesses artistiques du pays s'attache un intérêt national qui peut légitimer en certains cas des atteintes au droit de propriété.

La protection de la loi s'est exercée tout naturellement envers celles de ces richesses qui avaient le plus souffert et qui pouvaient être le plus facilement protégées par un texte : les monuments historiques.

Le législateur est parti de la notion simple de monument, entité nettement définie dans l'espace.

Pour le protéger avec efficacité il a créé la procédure de classement avec les conséquences que voici :

Impossibilité de démolir le monument classé, de le modifier ou même de le réparer sans l'autorisation du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux Arts.

En outre, le classement affranchit l'immeuble de

toutes les servitudes — notamment de celle d'alignement — de nature à entraîner sa démolition ou sa dégradation et s'impose à titre perpétuel à tous les propriétaires ultérieurs, et aux tiers.

Enfin si le propriétaire refuse de consentir bénévolement au classement de son immeuble, la loi permet à l'administration d'user à son égard de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tels étaient les traits essentiels de ce système de protection artistique.

Sa rigidité et son manque de souplesse, défauts inhérents aux législations neuves, n'ont pas tardé à se révéler.

Le classement des immeubles appartenant à des particuliers étant subordonné à leur consentement exprès, en cas de refus c'était pour l'Etat l'obligation d'user de l'expropriation et de consentir les sacrifices pécuniaires qu'elle comporte.

En dehors de cette procédure d'un emploi souvent impossible, aucune sanction n'était d'ailleurs prévue contre ceux qui avaient contrevenu à un arrêté de classement.

Des monuments présentant une valeur artistique considérable échappaient à la protection de la loi. L'action de l'autorité publique pouvait être paralysée par le caprice des particuliers.

En second lieu la procédure était longue et compliquée. Avant qu'elle fut terminée, le propriétaire pouvait impunément démolir ou mutiler l'immeuble susceptible d'être classé.

Enfin la loi de 1887 n'autorisait pas l'Etat à effectuer les travaux de réparations les plus indispensables à la conservation des immeubles classés, et les travaux autorisés pouvaient être effectués hors de la surveillance de l'Administration et par suite dans des conditions défectueuses. La mauvaise volonté, la négligence, ou simplement la pauvreté d'un propriétaire pouvait donc amener la ruine ou la mutilation d'un édifice classé.

L'attention fut tout d'abord attirée sur les églises dont un grand nombre sont très intéressantes au double point de vue de l'art et de l'histoire nationale. La loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation de l'Eglise et de l'Etat ayant abrogé les paragraphes 11 et 12 de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, la réparation des églises avait cessé d'être pour les communes une dépense obligatoire.

L'article 16 de la loi de Séparation vint, il est vrai, prescrire le classement provisoire de tous les édifices et objets affectés au Culte en attendant un classement définitif auquel le ministre des Beaux-Arts devait procéder dans un délai de trois ans. L'article 17 de son côté, décida qu'aucun travail de réparation, de restauration ou d'entretien intéressant les monuments et objets classés ne pourrait être exécuté hors de la surveillance du ministre des Beaux-Arts. Mais celui-ci ne pouvait en aucun cas imposer l'exécution de ces travaux, l'entretien des églises classées demeurait subordonné au bon vouloir des communes, et l'Administration ne pouvait faire prévaloir ses vues qu'en

offrant de supporter les dépenses nécessaires, soit en partie, soit même en totalité.

L'article 17 permit à l'Administration des Beaux-Arts d'empêcher la ruine d'environ sept cents édifices religieux ; il ne pouvait empêcher celle de toutes les églises et encore moins celle de tous les monuments artistiques ou historiques non affectés au Culte.

Au cours de la discussion du budget de 1913, la Chambre des députés fut saisie de la question dans son ensemble, et reconnut qu'il était nécessaire de remanier entièrement la législation relative aux monuments historiques et de faire aboutir sans retard les projets et propositions qui lui étaient soumis.

SECTION II

Analyse de la loi du 31 décembre 1913.

La loi du 13 décembre 1913 a heureusement assoupli les dispositions de la législation antérieure et comblé ses graves lacunes.

I. — Il faut noter tout d'abord que la loi étend la protection aux monuments mégalithiques, aux terrains renfermant des stations ou des gisements préhistoriques et aux immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement.

II. — *Le classement d'office.*

Ensuite et c'est la disposition essentielle de la loi de 1913, *elle autorise le classement des immeubles appartenant aux particuliers malgré l'opposition de ces derniers.*

Toutefois la loi accorde à ceux-ci le moyen de sauvegarder leurs intérêts légitimes.

Un simple arrêté du ministre des Beaux-Arts suffit lorsque le propriétaire ou l'administration publique, dont dépend l'immeuble, consentent au classement ; mais en cas de refus, cette mesure doit être prononcée par décret du Conseil d'Etat.

D'autre part, dans un délai de six mois à dater de la notification du décret de classement, le propriétaire peut réclamer une indemnité. Le Juge de Paix est compétent pour la fixer, l'appel étant possible lorsque la demande est supérieure à 300 francs.

III. — *La loi de 1913 rend aussi plus efficaces les procédures de classement et d'expropriation.*

A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un immeuble son intention d'en poursuivre le classement tous les effets de cette procédure s'appliquent de plein droit à l'immeuble pendant une période de six mois.

Les départements et les communes aussi bien que le ministre des Beaux-Arts peuvent être autorisés à

poursuivre l'expropriation des immeubles susceptibles d'être classés.

A partir du jour où l'administration a fait connaître son intention de poursuivre l'expropriation, les effets du classement s'appliquent de plein droit pendant six mois à l'immeuble visé.

La déclaration d'utilité publique permet le classement par simple arrêté, et engendre pendant trois mois des conséquences identiques.

IV. — *La loi contient en outre un certain nombre de dispositions destinées à assurer le respect durable de ses prescriptions.*

Mesures de publicité. — Elle ordonne notamment :

La publication de la liste des immeubles classés ; la mise à jour et la réédition de cette liste au moins une fois tous les dix ans ; ainsi que l'inventaire des immeubles dont la préservation présente un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation.

L'inscription d'un immeuble sur cet inventaire oblige le propriétaire à ne procéder à aucune modification sans avoir averti au moins quinze jours à l'avance le ministre des Beaux-Arts. .

Les décrets de l'arrêté de classement doivent être transcrits sur les registres du Bureau des Hypothèques, le vendeur d'un immeuble doit faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement et notifier la vente au ministre des Beaux-Arts.

Travaux indispensables. — Le ministre des Beaux-Arts peut toujours faire exécuter aux frais de l'Etat, les travaux de réparations jugés indispensables à la conservation des monuments classés et à défaut du consentement des propriétaires, il peut même prescrire l'occupation temporaire de ces immeubles et des immeubles voisins.

Droits réels. Déclassement. — Aucun droit réel ne peut être acquis par prescription sur un immeuble classé, aucune servitude ne peut être établie par convention sans l'agrément du ministre des Beaux-Arts et le déclassement ne peut être effectué que par décret en Conseil d'Etat.

Sanctions pénales. — Sans préjudice des dommages-intérêts déjà prévus par la loi de 1887, celle de 1913 édicte diverses amendes pouvant s'élever à 1.500 francs contre ceux qui enfreindraient ses dispositions.

Les conservateurs et gardiens de monuments peuvent en cas de négligence encourir une peine d'emprisonnement et une amende, enfin l'article 237 du Code pénal est déclaré applicable contre ceux qui auraient volontairement détruit, mutilé ou dégradé un monument classé.

SECTION III

Nature juridique du classement.

Quelle est la nature de l'opération juridique du classement d'office tel qu'il est organisé par la loi du 31 décembre 1913 ?

Au cours des débats parlementaires, M. Reinach a indiqué qu'il s'agissait de la constitution d'une servitude analogue à d'autres servitudes instituées par la Loi dans un intérêt public (alignement, halage) (1). Il justifiait sa création : « dans une véritable copropriété idéale que l'Etat, représentant la nation, possède, et dans laquelle il puise le droit d'intervenir soit par l'expropriation, soit par la constitution d'une servitude spéciale pour conserver, contre les dangers qui le menace, le patrimoine historique et artistique » (2).

M. le Professeur Rolland formule cette explication plus juridique : « Il nous paraît possible, dit-il, pour justifier la solution, de faire intervenir une idée que nous avons déjà rencontrée en d'autres matières et qui mérite de plus en plus notre attention. On peut dire que la propriété des immeubles artistiques, est diminuée et limitée par l'affectation de l'immeuble à l'utilité de tous » (3).

1. Rapport du 31 1912. Annexe Chambre, n° 1982.

2. Rapport précité, p. 2.

3. *Chronique Administrative*, in *Revue du Droit public*, 1913, p. 129.

M. Rolland compare la propriété d'un monument historique à celle d'un gisement minier lequel est affecté non seulement à l'utilité du propriétaire, mais aussi en raison de l'intérêt que son exploitation présente à l'utilité de tous. Pour cet auteur il résulte de ce principe, qu'il est normal d'allouer une indemnité au propriétaire de l'immeuble classé, mais qu'il serait plus rationnel de soumettre l'appréciation de cette indemnité non pas aux tribunaux civils mais au Conseil d'Etat. Le classement est en effet un acte administratif, et ce sont les dommages causés par cette opération dont le propriétaire de l'immeuble classé, demande réparation. La juridiction normalement compétente pour connaître des dommages causés par le fonctionnement des services publics est le Conseil d'Etat saisi par la voie du recours de pleine juridiction.

Nous ne partageons pas l'avis de l'éminent auteur. Nous sommes porté plutôt à penser que le classement est une véritable expropriation pour cause d'utilité publique entraînant un démembrement du droit de propriété. Comme l'observe M. le Doyen Berthélémy (1), il est d'utilité publique que les propriétaires de monuments précieux soient privés du « jus abutendi », autrement dit que le droit de propriété soit démembre pour cause d'utilité publique.

C'est à ce résultat qu'aboutit la loi de 1913 ; un certain nombre de prérogatives inhérentes à l'exercice du droit de propriété sont retirées aux particuliers : aucune

1. *Traité de droit administratif.*

réparation à l'immeuble classé ne peut être faite sans l'ordre du Ministre, le propriétaire ne peut plus aliéner son bien sans avoir sollicité l'avis du Ministre des Beaux-Arts.

Bien plus, l'Administration peut agir en certains cas comme un véritable propriétaire. Elle a le droit de faire exécuter à ses frais les travaux indispensables à la conservation du monument ; pour exécuter ces travaux elle peut occuper temporairement soit l'immeuble lui-même, soit l'immeuble voisin, comme s'il s'agissait d'exécuter des travaux sur une dépendance du domaine public.

Pour assurer à l'égard de tous le respect des prérogatives qui lui sont reconnues, la loi du 31 décembre 1913 a ordonné, comme nous l'avons indiqué, l'inscription du classement sur les registres hypothécaires. C'est donc en définitive un droit réel de l'exercice du pouvoir de réquisition que le classement confère à la collectivité.

Et, puisqu'il y a transfert d'une partie du droit de propriété, du particulier à l'Administration, l'indemnité susceptible d'être allouée au premier devait être plutôt rapprochée de l'indemnité d'expropriation, et c'est pourquoi son appréciation a été confiée aux autorités judiciaires.

La compétence ainsi attribuée aux juridictions civiles ne fait pas obstacle à ce que les décisions prises par l'Administration en cette matière soient soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Aucun texte n'autorise à considérer le classement comme la manifestation d'un pouvoir discrétionnaire.

Réserve faite des actes de gouvernement aujourd'hui réduits à ceux « accomplis par le pouvoir exécutif soit dans ses rapports avec le Parlement, soit dans les rapports de l'Etat français avec les puissances étrangères » (1), aucun acte administratif illégal, même les décrets d'administration publique (2) n'échappe au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

Tout particulier intéressé peut donc se pourvoir contre une décision de classement dans les mêmes conditions que contre tout autre acte administratif : une déclaration d'utilité publique (C. E. 27 avril 1917. Commune de Venoix, Lebon, p. 335) pour emprunter un exemple à l'expropriation à laquelle nous avons comparé la procédure de classement.

Saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision de classement, le Conseil d'Etat n'hésite pas à examiner la régularité de cette décision : c'est ce qu'il a fait notamment (aff. Faure, 5 mai 1922, Lebon, p. 402) en annulant un arrêt pris par le Ministre des Beaux-Arts, alors que le propriétaire, tout en acceptant le principe du classement, avait expressément réservé son droit à indemnité. Le Conseil d'Etat a justement estimé que ce consentement purement conditionnel ne permettait pas au ministre de prononcer le classement

1. Raphaël Alibert, *Contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 72.

2. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 114 (9^e éd.).

pour ce motif qu'une indemnité n'était prévue qu'en cas de classement d'office.

Lorsque la décision attaquée viole, comme en l'espèce précitée, la lettre même d'un texte législatif, aucun doute n'existe sur l'existence du pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat.

Mais la Haute Assemblée administrative, incompétente pour apprécier l'opportunité d'un acte administratif, peut-elle vérifier si l'immeuble classé présente ou non un intérêt esthétique justifiant également le classement ?

Autrement dit, le Conseil d'Etat peut-il se faire juge « en fait » de la valeur historique ou artistique d'un monument ?

Question délicate que nous nous réservons d'examiner avec l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de monuments, de perspectives monumentales et de sites.

CHAPITRE IV

La protection des sites au moyen du classement.

SECTION I

La loi du 21 avril 1906 (1).

Après s'être exercée en faveur des œuvres de l'homme, l'action du législateur s'est ensuite appliquée à la protection des beautés naturelles du pays.

Ce fut l'objet de la loi du 21 avril 1906 organisant « la protection » des sites et monuments de caractère artistique.

Ce texte ne se borne pas à faire bénéficier des dispositions régissant les monuments historiques, les monuments naturels, groupes exclusivement dus à la nature, tels que roches, cascades, sources, bouleversements du sol, pierres légendaires, mais nettement délimités dans l'espace.

Marquant une extension intéressante des conceptions législatives, il protège les sites : « ensembles pittoresques,

1. *Dalloz périodique*. 1907, 4. 80.

fragments de paysage, dont le caractère esthétique est lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale ».

Ainsi le site est donc essentiellement un aspect d'un territoire d'étendue indéterminée du principalement à l'action de la nature.

Mais l'élément naturel qui est la caractéristique du site n'exclut pas irrémédiablement toute intervention humaine, l'action de l'homme et celle des éléments naturels peuvent se conjuguer pour donner à ce paysage son aspect original et esthétique.

Les dispositions de la loi de 1906 étaient extrêmement simples :

Dans chaque département « une commission des sites et monuments naturels » devait dresser la liste des propriétés dont la conservation pouvait présenter au point de vue artistique et pittoresque un intérêt général.

Les propriétaires des immeubles ainsi désignés étaient invités à prendre l'engagement de ne pas modifier l'état des lieux et leur aspect sans l'autorisation de la commission et l'approbation du ministre des Beaux-Arts.

Si cet engagement était donné, la propriété était classée par arrêté du ministre.

Cette décision devait être transcrite au bureau des hypothèques de l'arrondissement où était placé l'immeuble ; véritable servitude, son observation s'imposait à tous les possesseurs successifs, et toute modification ultérieure, faite sans autorisation pouvait,

entraîner pour son auteur une condamnation de 100 à 300 francs d'amende.

Si les propriétaires s'opposaient au classement de leurs immeubles, le Préfet, au nom du département, ou le Maire au nom de la commune étaient autorisés à en poursuivre l'expropriation en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841.

Ainsi était organisée pour les monuments naturels et les sites une protection analogue à celle prévue par la loi de 1887 pour les monuments historiques.

Fondée comme celle-ci sur la bonne volonté des propriétaires d'immeubles, elle s'est révélée, comme elle, insuffisante à l'expérience.

SECTION II

La loi du 2 mai 1930.

Après vingt-trois ans d'application, les résultats de la loi de 1906, sans être complètement négligeables, étaient relativement médiocres.

Un nombre assez considérable de sites — 459 dont 129 appartenaient à des particuliers — avaient été classés et par conséquent protégés, au moins théoriquement contre toute atteinte puisque la servitude imposée par l'arrêté ministériel était punie d'une amende (1).

Mais ces sites étaient répartis d'une façon très inégale sur l'ensemble du territoire.

1. *J. O.* du 6 août 1929. Documents parlementaires, Chambre des députés. Annexe 1034, Séance du 10 janvier 1929.

Cette répartition ne dépendait pas seulement du caractère plus ou moins pittoresque des différentes régions, mais de la mentalité de la population et surtout de la présence d'animateurs ayant su émouvoir l'opinion publique et secouer l'inertie de l'administration.

Dans certains départements, des municipalités avisées avaient facilité le classement des immeubles appartenant à leurs communes.

Des particuliers désireux de conserver la beauté et le charme de leur coin de terre avaient provoqué ou accepté le classement de leurs propriétés ; mais beaucoup d'autres, moins bien disposés, n'avaient pas voulu consentir, parfois avec raison, à une mutilation de leurs droits, sans pouvoir espérer en retour la moindre indemnité.

Certains, informés d'un projet de classement, s'étaient même hâtés de défigurer leurs immeubles pour éviter que fut poursuivie une procédure permettant de les exproprier, s'ils se refusaient à déférer aux désirs de l'administration.

C'est ainsi qu'en 1914, le ministre de l'Instruction publique, répondant à un membre du Parlement, faisait à propos des Grottes de Sassenage (Isère) la constatation suivante :

« Le classement de ce paysage avait été, il est vrai, envisagé par la commission des sites de l'Isère et le propriétaire se refusant à cette mesure, une expropriation avait été projetée.

Mais le Préfet de l'Isère m'a avisé depuis, que le pro-

priétaire s'était hâté de procéder à des coupes de bois qui avaient dénaturé le site, rendant ainsi une expropriation inutile ».

La longueur est d'ailleurs le moindre défaut de cette procédure.

L'étendue d'un site, l'imprécision de ses limites, la valeur et le nombre des propriétés qui contribuent à lui donner son caractère original et esthétique, rendent souvent très onéreuse et pratiquement impossible une procédure d'expropriation.

Moins encore que l'Etat, les départements et les communes dont les ressources sont généralement assez réduites ne peuvent songer à y recourir. De fait, en vingt-trois ans, quatre sites seulement ont donné lieu à des expropriations.

La médiocrité des résultats obtenus n'était pas seulement imputable à l'insuffisance du texte de 1906.

Les administrations publiques en effet, ne s'étaient pas beaucoup soucié de faire appliquer la loi et parfois même avaient paralysé l'action des commissions des monuments naturels et des sites.

Dans certains départements, celles-ci n'étant pas régulièrement convoquées par le Préfet, ne fonctionnaient pas.

Il est même arrivé que les ministres des Travaux publics et des Finances aient prié leur collègue des Beaux-Arts de renoncer au classement des sites dont leurs administrations avaient la garde.

I. — *Réorganisation des Commissions départementales.*

— *Institution d'une Commission supérieure des monuments naturels et des sites.*

Voulant remédier à l'insuffisance des dispositions de la loi de 1906, le législateur s'est d'abord préoccupé de secouer l'inertie des administrations départementales.

Pour cela, il a organisé les commissions instituées dans chaque département pour la protection des monuments naturels et des sites en y faisant entrer les représentants des associations s'intéressant à la protection de la beauté et des richesses artistiques du pays (1).

Désormais, cette commission présidée par le préfet ou à son défaut, par le représentant du ministre des Beaux-Arts, comprend une section permanente et doit se réunir au moins deux fois par an.

Elle a pour mission :

1. De faire connaître au ministre les monuments et sites dont la préservation présente un intérêt général.

Ceux-ci sont inscrits par arrêté du ministre des Beaux-Arts, sur une liste spéciale, établie dans chaque département.

1. Notamment quatre délégués des associations littéraires et artistiques, quatre délégués des associations de tourisme et des syndicats d'initiative. Hommage rendu à l'action bienfaisante de ces associations, spécialement à celle du Touring Club, qui, depuis des années, ne cesse de réclamer une protection efficace des paysages de France.

Nous examinerons plus loin les effets de cette inscription.

2. La commission peut en outre, chaque fois qu'elle le juge utile, proposer pour le classement des monuments naturels et des sites ; elle instruit enfin les demandes de classement dont elle est saisie par l'administration.

L'activité des commissions départementales est contrôlée et peut même être stimulée par la commission supérieure des monuments naturels et des sites, présidée par le Ministre ou en son absence par le Directeur des Beaux-Arts.

Comme les Assemblées départementales, elle est composée de fonctionnaires et de représentants d'associations s'intéressant à l'histoire, à l'archéologie et à la protection de la beauté du pays.

Cette première innovation de la loi de 1930 fait ainsi bénéficier les sites de la mesure, prise depuis près d'un siècle pour la protection des monuments : la création de la commission des monuments historiques.

II. — *Classement d'office des monuments naturels et des sites.*

Seconde innovation inspirée de la législation relative aux monuments historiques (et c'est une des dispositions essentielles de la loi du 2 mai 1930), un site ou un monument naturel pourront être classés, malgré l'opposition du propriétaire, par décret en Conseil d'Etat.

Dans ce cas, le propriétaire pourra réclamer une indemnité dans les six mois de la notification du décret.

Les contestations relatives à la fixation de l'indemnité sont jugées par le juge de paix à charge d'appel, si le montant de la demande dépasse 1.500 francs.

III. — *Effet de l'inscription d'un immeuble sur la liste départementale. — Interdiction de modifier un immeuble au cours de la procédure de classement.*

Lorsqu'un monument naturel ou un site a été inscrit par le Ministre des Beaux-Arts sur la liste départementale, le propriétaire ne peut procéder à des travaux « autres que ceux d'une exploitation courante » sans avoir avisé, au moins deux mois à l'avance l'administration préfectorale de ses intentions.

Autre innovation encore inspirée des dispositions de la loi de 1913, à compter du jour où l'administration a notifié au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification de l'état des lieux ne peut être effectuée pendant six mois sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts.

Faute de se conformer à toutes ces prescriptions, le propriétaire s'expose aux sanctions prévues par les articles 21 et 22 de la loi :

C'est-à-dire, en cas de simple modification des lieux, à une amende de 50 francs à 20.000 francs, sans préjudice de l'action en dommages et intérêts expressément réservée au ministre des Beaux-Arts.

Si le propriétaire détruit, mutile ou dégrade volontairement l'immeuble classé ou proposé pour le classement, il encourt les sanctions de l'article 257 du Code pénal : un emprisonnement de un mois à un an et une amende de 100 à 500 francs.

Ainsi sont pratiquement impossibles les actes destinés à éviter un classement.

IV. — *Expropriation des sites.*

L'article 15 étend en outre au ministre des Beaux-Arts le pouvoir déjà reconnu aux communes et aux départements par la loi de 1906, de poursuivre l'expropriation d'un site ou d'un monument naturel classé ou susceptible d'être classé.

Aucune enquête « aux fins d'expropriation » ne peut avoir lieu sans que le ministre ait été appelé à donner son avis.

V. — *Extension de la protection de la loi aux monuments naturels et aux sites présentant un intérêt scientifique, historique ou légendaire.*

Dans un ordre d'idées différent, la nouvelle loi complète heureusement la législation antérieure. Celle-ci réservait en effet sa protection aux monuments naturels ou sites présentant un intérêt artistique.

A côté de ceux-ci, il en est d'autres qui méritaient d'être soigneusement conservés.

Ainsi en est-il d'une région remarquable soit par sa flore, soit par la faune qui la peuple.

Or, depuis quelque trente ou cinquante ans, des

espèces animales ou végétales tendent à disparaître de certaines contrées, soit parce qu'elles sont l'objet de destructions inconsidérées, soit parce qu'elles n'y trouvent plus les conditions favorables à leur existence.

En interdisant de modifier la structure et l'aspect de certaines régions, on assurera à telles espèces d'oiseaux ou d'animaux des Pyrénées, des Alpes, actuellement en voie de disparition les « réserves » qui sont nécessaires à leur existence.

Un lieu peut encore offrir une valeur unique par la présence d'un gisement minéralogique, par une structure géologique, dont il convient d'assurer le respect pour les recherches scientifiques.

Qu'une exploitation inconsidérée bouleverse ou fasse disparaître ces aspects du sol, les investigations des savants pourront être compromises dans l'avenir.

Certains sites ou certains monuments naturels rappellent une tradition, un souvenir historique ou même une légende, il convenait également d'assurer leur conservation.

Désormais, la loi étend sa protection sur tous les coins du territoire, qu'ils présentent un intérêt artistique, scientifique, historique ou même légendaire.

VI. — *Etablissement d'une zone de protection autour des sites et des monuments naturels ou historiques.*

Le titre III de la loi du 2 mai 1930 prévoit aussi la possibilité d'organiser une zone de protection autour des monuments naturels et des sites.

L'article 28 étend cette disposition aux monuments historiques dont ils complètent aussi la protection

Ces prescriptions sont inspirées de la même conception que l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, nous les examinerons donc dans le chapitre consacré à ce texte législatif.

VII. — *Institution d'une caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites.*

Les mesures tendant à protéger les monuments et les sites entraînent des dépenses souvent considérables.

Sans doute, l'Etat pourrait-il y pourvoir en inscrivant à son budget les crédits nécessaires, mais la multiplicité et l'ordre de grandeur des besoins auxquels il doit faire face ne lui permettent pas de négliger le concours financier des départements et des communes intéressés et même celui des particuliers.

Or, ceux-ci sont généralement peu enclins à verser à l'Etat, en sus de leurs impôts, des sommes destinées à se fondre dans le gouffre du budget général.

L'institution d'un établissement public jouissant de l'autonomie financière était donc nécessaire pour faire bénéficier le patrimoine artistique du pays des dons et des legs des particuliers.

Créée par la loi du 10 juillet 1914, la caisse nationale des monuments historiques est devenue, en vertu de l'article 24 de la loi du 2 mai 1930, la caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites.

Elle a pour mission de recueillir et de gérer les fonds destinés à être mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts, en vue de la conservation ou de l'acquisition des monuments et des sites classés ou proposés pour le classement.

Jouissant de l'autonomie financière, elle est administrée par un conseil composé de représentants du Sénat, de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, des deux Académies et des ministres intéressés, enfin de quatre personnes désignées par le ministre des Beaux-Arts, en raison de leurs travaux et de leurs connaissances spéciales en matière de monuments et de sites.

Aux termes de la loi de 1914, la caisse devait recevoir en dehors des dons et des legs des particuliers et des souscriptions individuelles ou collectives comportant une affectation spéciale, des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi qu'une allocation de 300.000 francs au minimum, prélevée sur le produit des jeux.

L'article 25 de la loi du 2 mai 1930 dispose simplement que les recettes de la caisse seront déterminées par « la prochaine loi de finances » ; cette promesse n'a pas été tenue. Il faut espérer cependant qu'une « prochaine » loi assurera à la Caisse Nationale les ressources lui permettant de remplir sa mission.

CHAPITRE V

L'interdiction de l'affichage autour des monuments et des sites classés.

Parmi les nombreux textes qu'a inspirés depuis 1887 la protection des monuments et des sites, la très courte loi du 20 avril 1910 mérite mieux qu'une simple mention.

Tout d'abord parce qu'elle s'applique aussi bien aux monuments naturels et aux sites qu'aux monuments historiques.

Ce n'est pas un mince mérite car la multiplicité des textes et parfois leur manque de concordance ne facilite pas la mission de ceux qui ont à défendre la beauté du pays.

Elle répond ensuite à une pressante nécessité.

C'est un fait reconnu que la publicité est un élément essentiel du succès commercial.

Or, pour être efficace, la publicité doit être intensive, obsédante et placée dans les endroits les mieux exposés à la vue du public.

Il était donc tout naturel pour des hommes d'affaires uniquement soucieux de réaliser des bénéfices de multiplier des affiches aux couleurs criardes sur les

lieux les plus fréquentés, et notamment sur les monuments les plus remarquables et dans les sites les plus admirés.

La loi du 20 avril 1910 a protégé ces monuments et ces sites contre de pareilles pratiques qui les enlaidissaient.

Complétant celle du 27 janvier 1902 qui s'appliquait uniquement aux monuments publics présentant un intérêt artistique, elle a interdit tout affichage sur les monuments historiques, sur les monuments naturels et dans les sites régulièrement classés.

En outre, elle autorise le Préfet sur l'avis conforme de la commission départementale des sites et monuments naturels de caractère artistique (1) à défendre par arrêté toute apposition d'affiches autour des immeubles classés dans un périmètre qu'il lui appartient de déterminer « dans chaque cas particulier ».

Une amende de 25 à 1.000 francs sanctionne la violation de l'arrêté préfectoral.

Ainsi se manifeste pour la première fois le désir du législateur de protéger les perspectives monumentales ou naturelles par d'autres mesures que le classement ou l'expropriation.

Les prérogatives ainsi accordées à l'autorité préfectorale relèvent essentiellement du pouvoir de police et s'apparentent étroitement à celles que nous aurons à étudier dans notre deuxième partie en matière d'urbanisme.

1. Instituée par la loi du 21 avril 1906 et réformée par la loi du 2 mai 1930 sous le nom de Commission des monuments naturels et des sites.

L'administration assure la police de l'esthétique. Elle ne procède à aucune réquisition d'une portion quelconque de la propriété privée; elle en limite l'exercice sur un seul point particulier en instituant une servitude ou plus exactement une obligation légale dont la validité est expressément subordonnée au classement du site ou du monument à protéger.

La loi du 20 avril 1910 peut être rapprochée des dispositions qui prévoient, dans celle du 2 mai 1930, l'établissement de zones de protection, mais elle en diffère sur un point essentiel. A l'intérieur des zones prévues par la loi de 1930, la protection du paysage est assurée, nous le constaterons en faisant l'étude de ces articles, par voie de prescriptions particulières à chaque zone, et même le cas échéant, à chacune des propriétés qui y sont comprises. Les obligations ainsi imposées aux propriétaires individuellement peuvent entraîner au profit de ceux-ci l'allocation d'une indemnité.

Par contre, les arrêtés préfectoraux sur l'affichage autour des monuments classés sont des mesures générales, excluant toute discrimination suivant la situation de telle ou telle propriété atteinte par cette réglementation.

Dans un arrêt récent rendu sur un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de définir le pouvoir de police appartenant au Préfet en matière d'affichage : un arrêté préfectoral avait déterminé autour d'un monument classé un périmètre à l'intérieur duquel l'affichage était interdit. Quelques années plus tard un nouvel arrêté était intervenu pour modifier le

premier et agrandir le périmètre en question. L'intéressé s'était pourvu en Conseil d'Etat, prétendant que cette modification n'affectant qu'un seul propriétaire était illégale. Le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi (C. E., 10 janvier 1930, *Sirey* 1930, 3^e partie, p. 81).

Tout en reconnaissant qu'en principe la police de l'esthétique est comme toute autre, exclusive de toute mesure individuelle et spéciale à un immeuble déterminé, le Conseil d'Etat a estimé que le pouvoir de police n'est pas épuisé cependant par un premier usage ; un redressement et un changement du périmètre primitivement fixé reste possible, n'atteindrait-il qu'un seul propriétaire, à la condition qu'il y soit procédé par voie de formule générale et objective.

Dans d'autres circonstances la Haute Assemblée administrative a eu l'occasion de proclamer que la loi du 20 avril 1910 « a entendu édicter dans un but d'intérêt général une servitude qui grève sans indemnité la propriété immobilière dans un périmètre fixé par le Préfet autour des immeubles et monuments classés » (C. E., 11 avril 1924, aff. Frossart. 2^e espèce, *Dalloz hebdomadaire*, 1924, p. 395, 9 janvier 1925, Frossart, *Dalloz hebdomadaire*, 1925, p. 145).

Et elle a affirmé l'impossibilité d'utiliser la loi de 1910 à la protection de monuments ou de sites non classés (C. E., 18 février 1927, Cie Nouvelle des Chalets de nécessité. D. P. 1927.3.79).

L'interdiction de l'affichage prévue par la loi du 20 avril 1910 n'est qu'une servitude administrative annexée à un classement préexistant.

DEUXIÈME PARTIE

La défense de l'esthétique dans l'aménagement de la vie urbaine ou rurale.

CHAPITRE PREMIER

Les sources de la législation française en cette matière.

Dans son état actuel, la législation destinée à assurer la défense de l'esthétique dans l'aménagement de la vie urbaine et rurale est essentiellement contenue dans cinq lois :

1^o La première, la loi de finances du 13 juillet 1911 (art. 118) qui a complété les dispositions de l'article 4 du décret du 26 mars 1852, et obligé des constructeurs de maisons à Paris à se soumettre aux prescriptions édictées par le Préfet de la Seine pour la conservation des perspectives monumentales et des sites.

Ce texte, à la différence des autres lois — exception faite de celle du 20 avril 1910 — qui avaient organisé jusque-là la protection des monuments et des sites, confère au Préfet de la Seine un véritable pouvoir de police en matière esthétique ;

2^o Dans le même ordre d'idée, il faut noter en second lieu les articles 17 à 20 et 28 de la loi du 2 mai 1930 instituant une zone de protection autour des sites et des monuments classés.

Ces articles se rattachent, comme nous l'avons vu, à la procédure de classement, mais les pouvoirs de police qu'ils confèrent à l'administration en matière esthétique sont d'une nature identique à celui que le Préfet de la Seine tient de la loi du 13 juillet 1911. Leur examen ne peut donc être séparé de celui de ce dernier texte.

3^o et 4^o La loi très importante du 14 mars 1919, modifiée par celle du 19 juillet 1924, oblige toutes les villes d'une certaine importance à dresser et à observer un projet d'aménagement d'extension et d'embellissement.

Ces deux lois sont le développement de la législation sur l'alignement dont les originaux remontent, comme nous l'avons constaté, aux édits royaux, notamment à celui de décembre 1607.

Cette législation, confirmée par de nombreux textes, et spécialement par la loi du 16 septembre 1807 (art. 50 et s.), oblige chaque commune à posséder un plan d'alignement et interdit aux propriétaires d'entre-

prendre des travaux confortatifs lorsque la façade forme, par rapport à la voie publique, une saillie dont le plan d'alignement prévoit la rectification ou la suppression. Elle subordonne en outre toutes constructions nouvelles à la délivrance d'une autorisation administrative et à l'observation de l'alignement individuel fixé par le permis de construire, conformément au plan général d'alignement.

Les lois de 1919 et de 1924 ont perfectionné cette procédure, et l'ont étendue à différents égards.

A partir de la publication du décret approuvant et déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, les constructeurs d'immeubles sont obligés de demander au maire un permis de construire et de se conformer aux prescriptions édictées, conformément au projet d'aménagement, pour des raisons d'alignement, de sécurité, d'hygiène, d'ordre esthétique ou archéologique.

C'est à ces deux derniers points de vue que les lois de 1919 et de 1924 rentrent dans le cadre de notre étude.

Ces lois, surtout celle de 1924, contiennent en outre des prescriptions réglementant spécialement la création et l'aménagement des lotissements.

5° Une loi toute récente, votée par le Sénat le 23 mars et par la Chambre le 30 mars 1932, règle plus spécialement l'aménagement suivant les principes fixés par ceux de 1919 et de 1924, un projet d'aménagement général de la région parisienne auxquels seront désormais subordonnés les projets d'aménagement

des communes comprises dans un rayon d'environ 35 kilomètres autour de la Capitale.

Signalons enfin deux lois relatives à la procédure d'expropriation qui se rattachent directement ou indirectement à notre étude.

1^o Celle du 10 avril 1912, modifiant l'article 2 du décret du 26 mars 1852, et autorisant la Ville de Paris à exproprier la totalité des immeubles atteints par un projet d'expropriation, lorsque les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permettent d'y élever des maisons salubres ou d'une importance en rapport avec l'esthétique de la voie.

2^o La loi du 6 novembre 1918, permettant l'expropriation par zone, autrement dit autorisant l'expropriation non seulement des terrains compris dans le périmètre des ouvrages projetés, mais encore de tous ceux reconnus nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir.

CHAPITRE II

Données historiques.

Les préoccupations d'ordre esthétique en matière de voirie urbaine à partir de la Révolution.

§ 1.

Le Droit révolutionnaire.

Nous avons rappelé dans notre II^e chapitre préliminaire, les mesures prises sur l'ancien régime, en matière d'esthétique urbaine.

Des règlements de voirie inspirés par des considérations d'esthétique, apparurent-ils, sous la Révolution, comme une atteinte insupportable au droit de propriété « inviolable et sacré ».

Sans être absolument certaine, une pareille hypothèse est assez vraisemblable.

Une servitude d'aspect est évidemment pour le propriétaire de l'immeuble qui y est soumis, une mutilation de son droit : parfois même, une véritable expropriation partielle : or, seule, la nécessité publique pouvait, au regard du droit révolutionnaire, justifier de pareilles atteintes au droit de propriété.

L'article 29, § 2 de la loi du 19-22 juillet 1790, précise la pensée du législateur d'alors.

« Sont également confirmés provisoirement, les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants, à l'égard de la construction des bâtiments et relatifs à leur solidité et à leur sûreté. »

Ont donc été abrogées, les dispositions des édits ou des ordonnances royales, qui imposaient, pour des raisons esthétiques, des servitudes aux immeubles bordant les voies publiques.

§ 2.

De la Révolution à 1870.

Moins restrictif que les textes révolutionnaires, l'article 545 du Code civil avait autorisé l'expropriation pour cause d'utilité publique, et non plus seulement en cas de nécessité publique.

Cette modification de la législation, permettait-elle d'utiliser la procédure d'expropriation pour assurer l'embellissement d'une ville ?

C'était l'avis de la majorité des auteurs (1).

Cependant cette question ne fut jamais formellement résolue par l'affirmative.

Consulté sur ce point, le Conseil d'Etat, tout en évitant de se lier par une décision de principe, estima

1. En ce sens : Daubenton, *Traité de la Voirie* ; Davenne, *Législation de la voirie* ; Des Cilleuls, *Traité de la Voirie*.

En sens contraire : Féraud-Giraud, *Des servitudes de Voiries*.

que le Gouvernement avait le pouvoir d'apprécier souverainement, si telle ou telle opération de voirie présentait un caractère d'utilité publique.

« Il appartient à l'autorité royale, de déclarer d'utilité publique, des travaux auxquels elle reconnaît ce caractère, *sans que la loi lui impose aucune limite* : mais il serait sans utilité et il ne serait peut-être pas sans inconvénient d'adopter, par avance, des règles à cet égard ; c'est sur chaque espèce seulement, et d'après les circonstances qu'elle présente, qu'on peut prendre une détermination. » (Avis du Comité de Cotentieux, du 10 février 1926.)

En fait, le légitime souci d'embellir une grande ville, a souvent amené gouvernements, et administrations locales, à faire appel à l'expropriation.

Mais une procédure aussi onéreuse n'aurait sans doute pas permis aux Gouvernements du ^{xix}^e siècle, de mener à bien tous leurs travaux d'embellissement, s'ils n'avaient trouvé dans le pouvoir réglementaire, alors très étendu, du Chef de l'Etat, le moyen de réaliser leurs desseins.

A différentes reprises, le Gouvernement s'est reconnu le pouvoir d'imposer aux immeubles bordant les voies publiques, de véritables servitudes d'aspect.

Ce furent notamment deux arrêtés des Consuls, des 17 Vendémiaire et 1^{er} Floréal, an X, encore en vigueur, qui imposèrent aux riverains de la rue de Rivoli, de la rue Castiglione, de la rue des Pyramides et de la place des Pyramides, diverses servitudes d'architecture.

Sous la Restauration, deux ordonnances royales, en date du 8 octobre 1815 et du 20 août 1824, fixant l'alignement des quais de Rouen, assujettirent les façades des maisons riveraines, sur une partie de la longueur des quais, à un plan uniforme de décoration.

Ces ordonnances décidèrent que, faute par les propriétaires de se conformer à leurs prescriptions, il serait procédé, par voie d'expropriation forcée, pour cause d'utilité publique.

Ce fut un décret-loi du 26 mars 1852, qui, pour des raisons d'hygiène et de salubrité publique, a réglementé l'exercice du droit de bâtir à l'intérieur de Paris.

Ces mesures, à coup sûr, très heureuses, portaient évidemment de graves atteintes au droit des propriétaires d'immeubles.

Il semble donc qu'elles auraient dû être préalablement autorisées par la loi (en ce sens, Féraud-Giraud, *Des servitudes de Voirie*).

La légalité des actes réglementaires antérieurs à 1816 fut cependant reconnue par une ordonnance contentieuse du 8 septembre 1817 (affaire Pesas. Recueil Lebon), et les infractions à leurs prescriptions considérées comme des contraventions de grande voirie.

« Considérant que, par notre ordonnance du 8 octobre 1815, les façades des maisons des quais de Rouen sont assujetties à l'alignement, et sur une partie de la longueur, des dits quais, à un plan uniforme de décoration. »

« Considérant que les contrevenants ont entrepris de réparer et de consolider les murs de face des édifices

qu'ils possèdent, sur les quais de Rouen, avant d'avoir demandé et obtenu l'alignement, ou *la permission...* »

Les gouvernements qui se succédèrent au cours du xix^e siècle, eurent le vif souci d'embellir Paris et les grandes villes de France.

Ce fut sous le Consulat, que fut ouverte la rue de Rivoli, dont les immeubles devaient être soumis, ainsi qu'on l'a déjà signalé, à de sévères servitudes d'architecture qui ne sont plus respectées aujourd'hui, en dépit d'arrêts formels du Conseil d'Etat (affaire Doux, 30 janvier 1920).

Du premier Empire, datent la place de la Madeleine et celle du Panthéon.

Le second Empire est un des régimes qui a le plus contribué à l'embellissement de Paris. La capitale lui doit, en effet, les rues avoisinant le parc Monceau, l'avenue Gabriel, le Rond-Point des Champs-Élysées, la place de l'Etoile, l'avenue du Bois de Boulogne, les abords du Bois de Boulogne, — avenues Henri-Martin, Ingres Raphaël, boulevards Suchet, Lannes, Beauséjour, Montmorency, Chaussée de la Muette, — les abords de l'Opéra, la place du Théâtre-Français, l'avenue du Trocadéro.

La conservation de l'aspect esthétique de toutes ces voies est protégée par des servitudes d'architecture grevant les immeubles riverains.

§ 3

Les pouvoirs des municipalités.

La loi du 14 décembre 1789 limitait les fonctions de ces autorités « au soin de faire jouir les habitants d'une bonne police de la propriété, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité des rues, lieux et édifices publics ». (1)

Jusqu'en 1911 les lois postérieures n'ont rien ajouté à cette définition, et la loi de 1884 a elle-même reproduit à peu près dans son article 97, le texte de 1790, en y ajoutant à titre purement indicatif l'énumération d'un certain nombre de faits que doit régler la police municipale (2).

Les Municipalités n'ont donc jamais eu comme le Gouvernement central, le pouvoir de soumettre les immeubles bordant les voies publiques à des servitudes d'aspect.

Le Conseil d'Etat, d'accord à cet égard avec la Cour de cassation — statuant sur des exceptions d'illégalité — a toujours considéré comme excédant le pouvoir des maires, les arrêtés édictant des prescriptions d'ordre esthétique, fussent-elles dissimulées sous des motifs de sécurité et de salubrité.

Il avait même dénié aux maires le pouvoir de contraindre les propriétaires à construire en retrait de

1. Laferrière. *Le Droit de propriété et le pouvoir de police*. Thèse Paris, 1908, p. 33.

2. Laferrière, *loc. cit.*

l'alignement (Cons. d'Etat, 17 juillet 1818. *Furnerey*, S. 1818. 2.227 ; 7 avril 1859, *Delondre*, Rec. Lebon, p. 278 ; Civ., 14 août 1830, *Chavanne*., 13 janvier 1844 ; *Manigold*, S. 1844. 1.638).

A un autre point de vue, le Conseil d'Etat avait adopté une jurisprudence très favorable au droit de propriété mais bien faite pour mettre obstacle aux projets d'embellissement des municipalités.

D'après cette jurisprudence, la législation de l'alignement ne pouvait servir qu'à de simples rectifications des sinuosités de la voie publique. En aucun cas, la servitude de reculement ne pouvait atteindre un immeuble sur une grande profondeur ni être utilisée pour obtenir l'élargissement d'une rue sur toute sa longueur (*V. Dalloz*, Rép. prat. n° 1350 et s. V. également *Note* sous *Crim.*, 18 février 1905, *D. P.* 1905. 1. 532).

Dans l'une et l'autre de ces hypothèses il était nécessaire de recourir à une expropriation, procédure échappant à la compétence des autorités locales.

Aussi, pour assurer l'embellissement de leurs cités, les municipalités ont-elles souvent cherché à obtenir des particuliers, moyennant le versement d'une indemnité, l'engagement de se conformer à certaines prescriptions d'ordre architectural.

Bien souvent elles achetèrent puis revendirent des terrains en imposant aux acquéreurs l'obligation de construire suivant des plans déterminés.

Malheureusement ces procédés, toujours onéreux, furent souvent d'une efficacité douteuse.

Nées de contrats librement consentis et non d'actes

d'autorité, les servitudes ainsi établies avaient un caractère essentiellement civil ; elles pouvaient être éteintes par voie de prescription, et la violation des engagements pris par les propriétaires ne pouvait être considérée comme une infraction de grande voirie entraînant pour leurs auteurs l'obligation de démolir les ouvrages irrégulièrement construits.

L'interprétation de ces conventions, étrangères au fonctionnement d'un service public, était de toute évidence de la compétence des tribunaux judiciaires (affaire Manigold, précitée. — Aff. Minel, 1863, Rec. Lebon).

Or, ceux-ci décidèrent que leur inexécution ne pouvait entraîner que le paiement de dommages-intérêts (aff. Manigold, précitée),

En aucun cas elle ne pouvait donner lieu à la démolition des constructions élevées en violation des engagements souscrits.

Juridiquement correcte, une pareille jurisprudence ne pouvait assurer efficacement le respect des servitudes d'aspect. Et les municipalités n'avaient par elles-mêmes aucun moyen de défendre efficacement la beauté de leurs villes contre les entreprises les plus blâmables des particuliers.

§ 4

Absence de toute intervention gouvernementale à partir de 1870.

A partir de 1870 le pouvoir central cessa de protéger la beauté des villes.

La constitution républicaine avait réduit le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, le Gouvernement de la République ne pouvait donc pas comme ceux qui l'avaient précédé, imposer pour des raisons d'ordre esthétique des servitudes frappant les immeubles bordant les voies publiques.

En l'absence de tout texte législatif, il ne possédait aucun moyen direct de protéger les perspectives les plus belles de la capitale et des grandes villes.

Cependant, il aurait pu faire régner une certaine harmonie entre les proportions des monuments publics et celles des édifices privés, car le décret-loi du 26 mars 1852 demeuré en vigueur, l'autorisait à limiter à Paris et dans certaines grandes villes la hauteur des maisons et l'importance des saillies.

Malheureusement, loin d'exiger la stricte observation des règlements, on en relâcha la sévérité, et on toléra de nombreuses infractions aux servitudes de voirie instituées au cours des siècles précédents.

Face au Louvre sur les toits jusqu'alors plats de la rue de Rivoli, s'élevèrent deux ou trois étages de combles sans que l'Administration dressât jusqu'en 1914 le moindre procès-verbal.

CHAPITRE III

La protection des perspectives monumentales et des sites au moyen de servitudes imposées par des décisions de l'administration.

SECTION I

Nécessité de règles législatives plus souples que l'expropriation ou le classement.

Conçues pour assurer la conservation des monuments bien déterminés, les lois de 1887 et de 1913 ne pouvaient protéger efficacement la beauté d'une cité tout entière.

A côté d'un édifice isolé se suffisant à lui-même la capitale et telle ou telle ville de province possèdent *des ensembles architecturaux résultant de l'uniformité des dimensions et de la similitude des lignes des monuments qui les composent.*

En admettant que chacune de ces constructions aurait pu être l'objet d'un classement ou même d'une expropriation, on ne pouvait songer à étendre l'application

de ces mesures rigoureuses aux immeubles voisins dont l'inharmonie menaçante risquait de porter atteinte à l'œuvre de protection entreprise.

S'agissait-il non plus d'ensembles architecturaux, mais de sites, l'insuffisance du classement apparaissait plus nettement encore.

Plus que l'œuvre de l'homme, un monument naturel ou un site ne peuvent être isolés du cadre naturel qui les environne, et s'accordent mal de certaines promiscuités.

Un très grand nombre d'immeubles contribuent à donner à un paysage étendu son caractère original et esthétique.

Interdire à leurs propriétaires d'en modifier l'aspect c'était dans certains cas léser gravement une multitude d'intérêts respectables, exposer les personnes morales publiques au paiement d'indemnités importantes. C'était rendre impossible la construction de nouveaux immeubles, la création d'entreprises industrielles utiles et, parfois même, paralyser l'activité économique de toute une région.

Il était donc nécessaire de perfectionner les règles juridiques protégeant la beauté des villes et des campagnes, en les complétant par des mesures plus souples et plus efficaces que l'expropriation ou le classement.

Un acte du Gouvernement, le décret du 13 août 1902 relatif à la construction des maisons à Paris vint rendre cette œuvre de protection particulièrement urgente au moins à l'intérieur de la capitale.

Jusqu'en 1902, certains décrets comme celui du

23 juillet 1884, pris en exécution du décret-loi du 26 mars 1852 et inspirés d'anciens édits royaux, réglementaient très étroitement, pour des raisons d'hygiène et de salubrité publique, la hauteur des maisons, l'importance des saillies, et même la forme des courettes à l'intérieur de Paris.

Né d'un besoin de réaction contre l'esprit peu libéral de ces prescriptions administratives, le décret du 13 août 1902 avait eu des conséquences particulièrement regrettables.

Les surélévations des combles qui, désormais, purent atteindre 10 mètres au-dessus de l'entablement, brisèrent la ligne jusque-là si régulière de certaines de nos avenues ; elle provoquèrent la multiplication de ces parois de murs qui se dressent noirs et nus au-dessus du faite des maisons contiguës.

« Les formes nouvelles prévues pour les combles, a écrit M. Paul Léon, n'ont servi dans les hautes toitures qu'à aménager plusieurs étages d'appartements surmontant les façades en pierre de lourdes coiffures d'ardoises.

La décoration du couronnement se réduit à l'exécution d'un dôme banal, véritable casque d'uniforme dessiné partout d'après un modèle identique, et prolongeant la monotonie jusqu'au faite de l'édifice. »

Le parti qu'avaient tiré les architectes des latitudes permises pour les saillies n'avait guère été plus heureux.

« Le propriétaire a fait construire des encorbellements en pierre, mais il s'est gardé de les répartir sur les diverses parties de la maison. Il a simplement subs-

titué aux appentis de fonte et de terre des gibbosités en maçonnerie qui empâtent du haut en bas la façade de manière à desservir également chaque logis. Le plus souvent il a oublié les fenêtres latérales qui font tout l'agrément et sont la principale raison d'être du balcon fermé.

« Il n'a songé qu'à agrandir une pièce pour se procurer un supplément de loyer. Dans ces verrues uniformes qui s'allongent en avant des maisons neuves, on rechercherait vainement un souvenir de l'échauguette française du moyen âge, ou des délicieux windows qui ornaient au ^{xviii}^e siècle, les demeures rurales de l'Angleterre ; la décoration est devenue l'esclave de la location (1) »

L'accroissement de la hauteur des maisons avait enfin permis la construction de gigantesques édifices, aux silhouettes transatlantiques dont la floraison aux voisinages de nos monuments les plus vénérables et de nos sites les plus attrayants avait provoqué les plus légitimes indignations.

Une très grave atteinte au plus bel ensemble architectural de Paris, contribua fortement à émouvoir l'opinion publique.

Un décret loi du 22 juin et un décret du 13 août 1854 ont soumis — nous l'avons signalé — les constructions bordant la place de l'Etoile à de rigoureuses servitudes d'aspect.

Elles-étaient notamment destinées à maintenir entre les dimensions de l'Arc de Triomphe et celles de ces

1. Paul Léon, *Maisons et Rues de Paris. Revue de Paris* du 15 août 1910.

immeubles des proportions rendant plus imposant le monument élevé à la gloire de la Grande-Armée.

Elles avaient permis la réalisation d'un ensemble architectural, d'une majesté et d'une harmonie inégalées.

Strictement limitées aux maisons riveraines de la place de l'Etoile, les prescriptions des décrets-loi du 22 juin et du décret du 13 août 1854 ne pouvaient évidemment s'appliquer à d'autres immeubles et notamment à ceux dont les façades bordaient les rues circulaires de Presbourg et de Tilsitt.

Or, au bord de ces rues, s'étaient élevés, successivement, deux bâtiments, les Hôtels Mercédès et Astoria, dont les énormes dimensions avaient écrasé l'Arc de Triomphe et détruit l'harmonie de la Place de l'Etoile, malgré l'observation scrupuleuse des servitudes imposées par les décrets de Napoléon III.

L'hôtel Mercédès s'était élevé, avant 1902, à une hauteur prohibée par le décret de 1854, grâce à un permis de construire accordé irrégulièrement par le Préfet de la Seine.

Quant à l'Hôtel Astoria, c'est au mépris des dispositions du décret du 13 août 1902 pourtant trop libéral, en contravention même aux tolérances spécialement accordées par le Préfet de la Seine, qu'il fut élevé par le sieur Jellineck, consul général d'Allemagne à Nice.

Procès-verbal fut dressé le 27 février 1907 contre Jellineck, pour contravention de grande voirie et le 27 novembre, un arrêté du Conseil de Préfecture le condamnait à démolir les parties de l'immeuble construites au mépris des règlements.

Grâce à la négligence de certains agents de l'administration et à de nombreux incidents de procédure, plusieurs années après, le Conseil d'Etat n'avait pas encore statué sur l'appel interjeté par Jellineck, contre la décision du Conseil de Préfecture (1).

La presse s'empara de cette affaire, celle-ci fut évoquée au Conseil municipal, au Parlement et les discussions passionnées qu'elle suscita, eurent ce résultat heureux de mettre en évidence l'impossibilité d'isoler un ensemble architectural du cadre qui l'environne, et la nécessité de perfectionner la législation existante.

SECTION II

L'article 118 de la loi du 13 juillet 1911.

De l'émotion provoquée par l'affaire de l'Astoria est née, grâce à l'initiative de M. Chastenet, alors député de la Gironde, l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911.

Ce texte, inséré par voie d'amendement dans une loi de finances, complète l'article 4 du décret-loi du 26 mars 1852 avec lequel il fait désormais corps. Il impose à tout constructeur de maisons à Paris l'obligation d'adresser à l'Administration un plan et des coupes cotées des constructions projetées, et de se soumettre aux prescriptions qui lui sont faites, non plus seule-

1. La guerre retarda la solution de l'affaire de l'Astoria. C'est en 1917 que le Conseil rendit son arrêt et c'est en 1926 seulement que l'exécution des démolitions ordonnées ont rendu à la place de l'Etoile une partie de son ancienne harmonie.

ment dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques, mais encore « de la conservation des perspectives monumentales et des sites ».

Les travaux préparatoires de la loi de 1906 ont clairement indiqué ce qu'il fallait entendre par site, par contre, aucun document législatif ne définit à notre connaissance du moins, l'expression perspective monumentale.

Mais de toute évidence, ces mots désignent l'aspect d'un monument très important ou d'un groupe d'édifices formant, grâce à la similitude de leurs dimensions et de leurs lignes, un ensemble architectural présentant une certaine unité.

C'est donc le Préfet de la Seine que la loi charge de défendre les perspectives monumentales et les sites de la capitale, et pour lui permettre de remplir sa mission, elle lui confère, malgré la brièveté de son texte, des pouvoirs extrêmement étendus.

Jusqu'en 1911, en effet, exception faite des monuments et des sites classés, seules des raisons d'hygiène et de sécurité permettaient au Préfet de limiter la liberté des constructeurs de maisons.

Désormais, de son propre chef, l'administration peut leur imposer chaque fois qu'elle juge utile des prescriptions inspirées des considérations d'esthétique.

Il faut le remarquer, l'exercice de ce pouvoir n'est pas subordonné au classement préalable d'un monument ou d'un site.

La nécessité d'une pareille procédure eut d'ailleurs fâcheusement restreint le champ d'application de la loi,

au moins en ce qui concerne les sites ; car de tous ceux que comprend la capitale, seuls l'Esplanade des Invalides et le Cours-la-Reine, avaient fait, jusqu'en 1912 tout au moins, l'objet d'une procédure de classement.

Le Préfet n'est pas seulement maître d'apprécier l'opportunité de son intervention, il est également maître de déterminer la nature et l'étendue des obligations qu'il entend imposer aux constructeurs d'immeubles, la loi n'assigne aucune limite à son pouvoir d'appréciation.

Si le propriétaire ne fournit pas des plans permettant à l'administration préfectorale de statuer en pleine connaissance de cause, celle-ci a le droit et le devoir d'exiger des précisions avant de délivrer le permis.

Elle peut même le refuser si le constructeur n'accepte pas de se conformer aux injonctions qui lui ont été faites, et si celui-ci entreprend des travaux sans autorisation, il commet une contravention de grande voirie, s'expose à une amende et peut être contraint de démolir les ouvrages irrégulièrement construits.

LES GARANTIES ACCORDÉES AUX PARTICULIERS.

L'étendue des pouvoirs conférés au Préfet auraient rendu possibles d'inutiles et d'injustes atteintes au droit de propriété, si la loi ne contenait des dispositions constituant de précieuses garanties pour les particuliers.

1^o D'abord vingt jours après le dépôt de ses plans à la Préfecture, le constructeur peut commencer ses travaux, si aucune injonction ne lui est communiquée,

garantie efficace contre l'inertie de l'administration ;

2^o Ensuite, lorsque le Préfet estime que tel ensemble architectural ou tel site de la capitale mérite d'être protégé, il ne s'ensuit pas qu'il doive refuser toute autorisation de construire, soit sur l'emplacement des édifices ou du site, ou sur leurs abords ; la loi ne lui permet pas d'user d'un procédé aussi rigoureux qui aurait tous les inconvénients de la procédure de classement ; il doit seulement subordonner la délivrance du permis de construire à l'observation de prescriptions déterminées, à moins que la sauvegarde de la perspective monumentale ou du site ne s'oppose à tout accroissement des dimensions d'un immeuble déjà existant ;

3^o Lorsque les plans produits par le constructeur établissent la certitude d'une atteinte à une perspective monumentale ou à un site, le préfet ne peut, même dans ce cas, refuser purement et simplement, le permis sollicité, il doit faire connaître à l'intéressé, dans le délai de vingt jours et sous forme d'injonctions précises, à quelles modifications du plan est subordonné l'autorisation de construire.

Ainsi les propriétaires ne sont-ils pas exposés à une série de critiques successives qui pourraient paralyser indéfiniment leur activité.

4^o Enfin, dernière garantie, la loi permet aux particuliers de *déferer les arrêtés préfectoraux au Conseil d'Etat*.

Nous examinerons dans un chapitre spécial les conséquences importantes de cette disposition de la loi.

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1911.

La loi du 13 juillet 1911 ne protège pas seulement les perspectives monumentales et les sites de la capitale.

Complétant les dispositions du décret-loi du 26 mars 1852, avec lequel elle forme un texte unique, la loi de 1911 est également susceptible d'être appliquée aux villes de province dans les conditions fixées par l'article 9 de ce décret-loi :

« Les dispositions du présent décret pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande par des décrets spéciaux rendus en la forme des règlements d'administration publique. »

Or, de nombreuses villes de provinces ont obtenu le bénéfice de certaines dispositions de ce décret-loi (Dalloz Rep. pratique. Voirie par terre), la loi de 1911 est donc susceptible de recevoir une assez large application.

Dans ces villes, le maire exerce, bien entendu, dans les limites fixées par le décret spécial, les pouvoirs que possède, à Paris, le Préfet de la Seine.

Néanmoins jusqu'à présent, l'article 118 semble n'avoir eu en dehors de Paris qu'une portée extrêmement restreinte.

D'accord avec la Section de l'Intérieur et des Beaux-Arts du Conseil d'Etat, le Ministère de l'Intérieur estime que cette disposition législative ne s'applique pas de plein droit aux villes, qui antérieurement à sa promulgation avaient obtenu le bénéfice des dispositions alors en vigueur du décret du 26 mars 1852 :

Les décrets antérieurs à 1911 ont seulement conféré à certains maires le pouvoir de subordonner les autorisations de construire à l'observation de prescriptions édictées dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité ; ils ne pouvaient les avoir habilités par avance à imposer aux constructeurs d'immeubles des obligations inspirées de préoccupation d'ordre esthétique (1).

A l'heure actuelle, la ville de Rouen est la seule, à laquelle un décret du 27 juillet 1930 ait déclaré applicables les dispositions nouvelles de l'article 4 du décret du 25 mars 1852.

En dépit des demandes formulées par un certain nombre de municipalités la loi du 13 juillet 1911 n'a pas été, jusqu'à présent, étendue à d'autres villes de province comme on aurait pu s'y attendre.

Le gouvernement paraît avoir craint que l'application de ce texte ne fournisse aux municipalités un excellent prétexte de se dérober aux obligations que leur imposent les lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.

Lorsqu'elles se seront mises en règle avec ces deux textes, des décrets interviendront, il faut du moins l'espérer, pour étendre l'application de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, sinon à toutes les villes de province, du moins à celles présentant un réel intérêt au point de vue artistique ou historique.

L'application de cette disposition législative aurait pour les finances communales un avantage incontes-

1. Exposé des motifs du projet de décret tendant à rendre applicable à la ville de Rouen les nouvelles dispositions de l'article 4 du 26 mars 1852 (Décret du 27 juillet 1930).

table, les obligations qu'elle impose aux constructeurs d'immeubles devant être subies par eux, sans indemnité.

SECTION III

Etablissement d'une zone de protection autour des Monuments et des Sites classés.

Après avoir conduit le législateur à compléter le décret du 26 mars 1852, l'impossibilité d'assurer en toute circonstance la protection des monuments et des sites au moyen de la procédure de classement, l'a amené une fois encore à perfectionner les textes destinés à sauvegarder nos richesses artistiques.

Le titre III de la loi du 3 mai 1930 prévoit en effet l'établissement d'une zone de protection autour des sites ayant fait l'objet d'un classement, ou susceptibles d'être classés ; et cette mesure est étendue aux monuments historiques par l'article 28 de la même loi.

Les propriétaires d'immeubles compris dans la zone de protection dont l'étendue est déterminée par décret en Conseil d'Etat, doivent se conformer aux prescriptions édictées en chaque cas d'espèce, par le décret instituant la zone de protection.

La loi a d'ailleurs subordonné cette mesure à une procédure donnant certaines garanties aux particuliers :

Etablissement par le préfet d'un projet de protection contenant l'indication des prescriptions à imposer aux propriétaires d'immeubles.

Enquête conduite par la Commission des sites, laquelle doit entendre « les propriétaires et toutes les personnes qui demanderaient à être entendues ou qu'elle croirait devoir convoquer. »

Consultation des conseils municipaux intéressés.

Consultation de la Commission Supérieure.

Décret en Conseil d'Etat nécessaire pour déclarer d'intérêt général la protection du monument ou du site, pour déterminer l'étendue de la zone et pour fixer les prescriptions administratives auxquelles seront soumises les propriétaires.

Transcription du décret au Bureau des Hypothèques des immeubles visés.

Enfin, les propriétaires ont le droit, pendant un an, à compter de la notification du décret de « faire valoir devant les tribunaux compétents, leurs réclamations contre les effets desdites prescriptions » .

Ainsi sera désormais possible la protection d'ensembles architecturaux et de paysages étendus, sans que l'activité des particuliers soit annihilée par une mesure aussi draconienne et aussi onéreuse que le classement.

Adaptées à chaque cas d'espèce, les prescriptions administratives seront aussi légères et aussi peu gênantes que possible ; elles permettront au besoin l'exécution de travaux d'intérêt général, et la création d'industries utiles à l'économie nationale.

Au lieu d'une interdiction qui immobilise, il y aura une réglementation souple susceptible de se plier aux nécessités les plus diverses.

SECTION IV

**Effets juridiques comparés des articles 118
de la loi du 13 juillet 1911 et du titre III
— art. 17 à 20 — de la loi du 2 mai 1930.**

§ 1.

*Caractère juridique commun
des pouvoirs conférés à l'Administration.*

L'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 et le titre III de la loi du 2 mai 1930 confèrent l'un et l'autre à l'Administration le pouvoir de contraindre, dans certaines conditions de lieux, les constructeurs de maisons et les entrepreneurs de travaux les plus divers à l'observation de prescriptions édictées dans un but esthétique. Dans les deux cas il s'agit d'un pouvoir analogue à celui que l'Administration possédait déjà dans le domaine de la voirie pour assurer la sécurité et la salubrité publiques. C'est donc bien un pouvoir de police esthétique que les autorités administratives tiennent de ces dispositions légales.

A cet égard elles forment bien un ensemble législatif se détachant nettement des autres textes que nous avons étudiés jusqu'ici.

La souplesse du pouvoir de police qu'elles confèrent à l'Administration, s'oppose à la rigidité de la procédure de classement.

§ 2.

Dissemblances.

Procédant de la même conception juridique, l'article 118 et le titre III de la loi de 1930 sont néanmoins séparés par des différences assez sensibles.

1. La loi de 1911 n'intéresse que Paris, et éventuellement un certain nombre de grandes villes ; celle de 1930 est applicable à l'ensemble du territoire français ; elle peut avoir ainsi une heureuse répercussion, et c'est ce qui en fait l'intérêt, sur l'aménagement de la vie rurale aussi bien que sur celui de la vie urbaine.

2. La seconde implique nécessairement le classement d'un monument ou d'un site, l'application de la première n'est pas subordonnée à l'accomplissement de cette formalité.

3. La loi de 1911 est exécutée par voie de décisions individuelles à l'occasion d'une démarche d'un particulier.

Les décrets prévus par la loi de 1930 sont au contraire des mesures soumettant un certain nombre d'immeubles situés dans un périmètre déterminé à des prescriptions qui peuvent être diverses, mais qui sont établies une fois pour toutes, indépendamment de toute demande d'autorisation de construire.

4. La loi du 2 mai 1930 n'accorde aux autorités locales qu'un rôle consultatif et réserve la décision au gouvernement central ; celle de 1911, au contraire,

confie au Préfet de la Seine et éventuellement aux maires de certaines villes de province le soin de protéger les perspectives monumentales et les sites en leur laissant toute liberté pour agir. Elle les soumet seulement, et c'est ce qui fait l'intérêt de ce texte, au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

5. Les décrets instituant des zones de protection doivent être transcrits sur les registres du conservateur des hypothèques : autrement dit les prescriptions qu'ils imposent sont accompagnées à titre accessoire de la constitution d'un droit réel dans les conditions fixées par le droit civil.

Les arrêtés du Préfet de la Seine pris en exécution de la loi du 13 juillet 1911 ne sont pas soumis à cette formalité.

6. Dernière différence. L'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 a été incorporé au décret du 26 mars 1852, le nouveau texte ainsi obtenu ne fait aucune distinction entre les prescriptions inspirées par des raisons d'esthétique et celles dictées par des motifs d'hygiène ou de sécurité ; les unes et les autres sont considérées comme étant d'une nature juridiquement identique.

Manifestation d'un pouvoir de police étendu à l'esthétique, les obligations imposées aux constructeurs d'immeubles en vertu de la loi du 13 juillet 1911 ne peuvent en principe entraîner le paiement d'une indemnité.

La loi du 2 mai 1930 semble par contre réserver un droit à réparation aux propriétaires lésés par les prescriptions d'un décret établissant une zone de protection.

§ 3.

*L'établissement d'une zone de protection
ouvre-t-il un droit à indemnité aux propriétaires ?*

A la vérité, les termes de l'article 19 ne sont pas très clairs. A dater de la notification du décret, un délai de un an est ouvert aux propriétaires « pour valoir devant les tribunaux compétents leurs réclamations contre les effets desdites prescriptions. Passé ce délai aucune réclamation n'est admise ».

A la différence de l'article 8 de la loi du 2 mai 1930, qui prévoit formellement pour les propriétaires des sites et des monuments classés la possibilité d'obtenir une indemnité en s'adressant au Tribunal civil ou au juge de paix; si la demande est inférieure à 1.500 francs, l'article 19 n'indique pas la nature des réclamations que les propriétaires peuvent faire valoir ni la juridiction compétente pour statuer.

Il semble cependant que les « réclamations » auxquelles l'article 13 fait allusion, soient bien des demandes d'indemnité. S'il s'était agi de recours contre la légalité du décret, un texte n'aurait pas été nécessaire : il est admis aujourd'hui que même les décrets d'administration publique sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Dans le silence de la loi, le recours au Conseil d'Etat eût été évidemment ouvert aux intéressés.

L'allocation d'une indemnité en réparation du préju-

dice causé par les prescriptions du décret s'accorde-t-elle avec les principes de droit administratif ?

Consultée sur la question de savoir si les servitudes d'utilité publique prévues par la loi du 14 mars 1919 pouvaient entraîner dans le silence de ce texte le paiement d'une indemnité, la section de l'Intérieur a émis le 19 novembre 1924 l'avis suivant :

« Que tout acte de la puissance publique peut ouvrir un droit à réparation au profit des particuliers qui sont lésés lorsqu'il résulte pour eux de cet acte un dommage direct matériel et certain ».

Pris à la lettre, un pareil principe pourrait singulièrement gêner l'exercice normal de la puissance publique, et nous paraît d'une valeur juridique contestable. Il nous semble que, pas plus que le particulier qui use normalement de son droit, l'Etat ne peut en principe et en l'absence d'un texte, être rendu responsable pécuniairement des conséquences dommageables d'un acte administratif parfaitement légal. Les servitudes d'utilité publique en particulier n'entraînent en principe l'allocation d'aucune indemnité (1)

Il nous paraît donc regrettable que la rédaction de l'article 19 ait été aussi ambiguë.

Néanmoins il ne nous semble pas admissible que certains propriétaires, à l'exclusion de tous les autres, soient atteints sans pouvoir réclamer une indemnité par des prescriptions administratives de nature à restreindre gravement l'exercice de leur droit

1. En ce sens Berthelémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e éd., p. 659.

de propriété et à diminuer la valeur de leur patrimoine.

En raison du caractère exceptionnel des mesures prises en exécution de la loi du 2 mai 1930, et de la constitution d'un droit réel sur les immeubles compris dans la zone de protection, nous croyons qu'il faut interpréter l'article 19 dans un sens conforme à l'équité et reconnaître aux propriétaires lésés un droit à indemnité.

Cette interprétation admise, quels seront « les tribunaux » compétents pour statuer ?

Conformément aux principes de la séparation des autorités administratives et judiciaires, c'est à la juridiction administrative — cela ne paraît pas douteux — que devra s'adresser le propriétaire lésé par le fonctionnement du service public de l'esthétique.

Il ne paraît pas possible d'appliquer en cette matière la théorie de l'expropriation indirecte (1).

En autorisant l'institution d'une zone de protection autour des monuments et des sites classés, le législateur s'est défendu de vouloir annihiler l'activité des particuliers, et il a entendu rendre aussi légères que possible les servitudes administratives et les a subordonnées à une procédure donnant à cet égard des garanties certaines aux intéressés.

Vraisemblablement il ne résultera jamais des prescriptions édictées en vertu de la loi du 2 mai 1930 une véritable dépossession même partielle, accompagnée d'une emprise quelconque de la part de l'administration.

1. Hauriou, *Précis de droit administratif*. S. 1919, p. 827.

Pas davantage le Conseil de Préfecture, tribunal administratif d'exception, ne pourrait statuer, puisque l'établissement d'une zone de protection par décret en Conseil d'Etat ne peut être assimilé à un travail public. Seule cette haute assemblée, juge administratif de droit commun, saisie par la voie du recours de pleine juridiction possède compétence pour statuer.

CHAPITRE IV

Les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes.

SECTION I

Economie générale de ces deux lois.

§ 1.

Circonstances qui ont amené leur vote.

Au lendemain de la guerre, la migration des populations rurales vers les grandes villes a pris une ampleur jusque-là inconnue.

Dans un grand nombre de communes des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, la population doubla, tripla, parfois même quadrupla en quelques années.

Celle de la banlieue des plus grandes villes de province, notamment Lyon, Marseille, Lille s'accrurent également dans des proportions considérables.

Pour abriter ce surcroît d'habitants, un nombre immense de maisons était indispensable.

L'autorité publique ne pouvait pas se désintéresser de l'aménagement des nouveaux quartiers, parfois même des cités entières, qui surgissaient littéralement de terre.

L'insalubrité et la morne tristesse de la plupart des agglomérations ouvrières construites jusqu'alors démontraient trop clairement les résultats désastreux auxquels aboutissent l'activité égoïste des particuliers, et l'absence de toute intervention de la puissance publique.

Il était nécessaire que celle-ci se préoccupât d'assurer l'aménagement et l'extension des villes suivant des plans conformes aux nécessités de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique.

C'est à ce dernier point de vue que les lois de 1919 et de 1924 rentrent dans le cadre de notre étude.

§ 2

Les obligations imposées aux Municipalités.

Les lois de 1919 et de 1924 ont essentiellement pour objet d'obliger toute ville de 10.000 habitants, ainsi que certaines autres communes, à dresser un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension comprenant notamment aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1919 :

« 1^o Un plan qui fixe la direction, la largeur, et le caractère des voies à créer ou à modifier.

Détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de

jeux, espaces libres divers, et indique les réserves boisées ou non à constituer... »

« 2^e Un programme déterminant les servitudes hygiéniques, *archéologiques et esthétiques*, ainsi que toutes les autres constructions relatives et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions. »

« 3^e Un projet d'arrêté du maire réglant les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme ».

En dehors des villes de plus de 10.000 habitants, un grand nombre de localités sont soumises aux mêmes obligations : notamment les communes du département de la Seine, et, sous certaines conditions définies par l'article 1^{er} de la loi de juillet 1924, modifiant celle de 1919, les communes en voie d'accroissement, des stations balnéaires, hydrominérales et climatiques, les agglomérations ayant un caractère historique, pittoresque ou légendaire quelle qu'en soit l'importance, enfin les lotissements.

§ 3

La procédure d'approbation et de déclaration d'utilité publique.

Les divers documents composant les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension, sont établis par les soins de l'Administration municipale. Ils sont ensuite successivement soumis :

Au bureau d'hygiène.

Au Conseil municipal.

A une enquête dans les conditions fixées par l'Ordonnance du 13 août 1835 pour les travaux publics.

A la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et des villages.

Cette commission a été spécialement instituée par la loi de 1919, pour examiner les projets des municipalités. Dans sa composition entrent notamment les membres de la Commission départementale des sites et des monuments historiques.

Après un dernier avis du Conseil municipal, le Préfet transmet le dossier au Ministre de l'Intérieur qui peut, s'il le juge utile, consulter la Commission supérieure d'embellissement et d'extension des villes, seconde création de la loi de 1919.

Outre ce rôle consultatif, cette Commission composée notamment de 4 membres du Conseil des Beaux-Arts, d'architectes et d'urbanistes, est « chargée d'établir les règles générales de nature à guider les municipalités » dans l'application de la loi.

Cette série d'examens dont le nombre est peut-être excessif, étant enfin terminée, le projet est déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

Ajoutons qu'un plan d'aménagement ne pouvant évidemment être arrêté *ne varietur* une révision est prévue au moyen de la même procédure.

Enfin, les projets intéressant plusieurs communes ou plusieurs départements, doivent être étudiés par toutes les collectivités publiques intéressées dans des conditions s'inspirant des dispositions de la loi de 1884 relatives à la constitution des syndicats de communes et de

celles de la loi du 10 avril 1871 relatives aux conférences inter-départementales.

§ 4

*Effets de la déclaration d'utilité publique
à l'égard des particuliers.*

L'exécution des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension eut été problématique si la liberté des propriétaires avait été entièrement respectée et si les collectivités publiques avaient été contraintes de recourir uniquement à la procédure onéreuse de l'expropriation pour créer des voies nouvelles, les places et les jardins publics indispensables dans les grandes villes.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'alignement avait mis en évidence — nous l'avons constaté — (chapitre II) l'insuffisance de la législation existante.

Perfectionnant sur ce point la loi de 1919, celle du 19 juillet 1924 dispose en son article 10 :

« A dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique, les propriétaires et les locataires des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé seront tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs aux bâtiments existants, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente, et ils devront se conformer aux alignements fixés par application dudit plan ».

Ainsi, dans les localités tenues de dresser un plan d'aménagement, l'obligation de se conformer aux pres-

criptions administratives s'impose aux propriétaires dès la publication (1) de l'acte déclaratif d'utilité publique, et s'applique à tous les immeubles, qu'il s'agisse de voies existantes, à modifier ou même à créer.

Pour ces dernières, la servitude ainsi instituée n'existe que dans la mesure où la commune a la possibilité de réaliser les travaux prévus dans le délai de quinze ans s'il s'agit d'immeubles situés à l'intérieur de l'agglomération ; pour les terrains nus situés à l'extérieur, le délai est porté à trente ans.

Comme l'indique expressément l'article 1^{er}, les servitudes imposées à la propriété ne sont pas seulement d'ordre hygiénique : elles peuvent être également d'ordre archéologique et esthétique.

Applicable à un grand nombre de villes et même de localités rurales, la loi du 14 mars 1919, modifiée par celle du 19 juillet 1924, se rattache ainsi aux textes protégeant les monuments historiques et artistiques en imposant le respect des monuments, des rues et des places présentant un intérêt artistique.

Elle élève pour ainsi dire le respect de l'histoire et de l'art dans l'aménagement de la vie urbaine et rurale à la hauteur d'une institution.

Remarquons que le décret déclarant d'utilité publique le plan d'aménagement et d'extension d'une commune ne peut avoir pour effet d'autoriser l'expropriation des immeubles nécessaires à la réalisation de ce plan. Cette

1. Avant la publication du décret, le maire ne peut contraindre les particuliers à l'observation de servitudes d'ordre archéologique ou esthétique [Conseil d'Etat, 4 mai 1928. Lebon, p. 760, Leroy, ville de Pérourges].

procédure ne peut être employée qu'à la suite de la déclaration d'utilité publique des travaux entrepris après l'établissement des plans d'alignement et de nivellement (Avis de la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat en date du 23 juillet 1924 à la suite de l'examen du plan d'extension d'Arras).

§ 5

Sanctions pénales.

L'observation des prescriptions édictées par cette législation nouvelle est assurée par des sanctions pénales, conformément aux lois et règlements applicables aux contraventions d'alignement.

Toutefois, qu'il s'agisse de la grande ou de la petite voirie, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour appliquer les pénalités. Le législateur a voulu ainsi assurer l'unité d'application des plans d'aménagement (Rapport de M. Dormoy, annexe n° 7250, Chambre des Députés 1924, *J. O.* du 2 juin 1924, p. 515).

SECTION II

**Les dispositions spéciales
aux lotissements.**

Les pouvoirs de l'administration sont d'autre part singulièrement renforcés, à l'égard des propriétaires qui entreprennent un lotissement, par l'article 41 de la loi du 14 mars 1919, modifiée par l'article 6 de la loi du 19 juillet 1924.

§ 1

Nécessité d'une approbation préalable.

La procédure d'approbation.

Préalablement à toute mise en vente, location et à toute publicité, tout individu, toute personne morale privée et tout établissement public sont tenus de déposer à la Mairie leurs projets de lotissements.

Ces projets doivent concorder avec le projet d'aménagement de la Commune si celui-ci existe ; ils doivent en outre comporter :

1° Un plan d'aménagement prévoyant le raccordement des voies du lotissement avec les voies publiques :

2° Un programme indiquant les conditions dans lesquelles seront exécutés les travaux de voirie, de distribution d'eau potable, d'évacuation d'eaux et matières usées, les travaux d'éclairage public.

3° Enfin le cahier des charges des ventes et locations stipulant les servitudes hygiéniques, *archéologiques et esthétiques* auxquelles sont assujettis les immeubles compris dans le lotissement.

La possibilité de prévoir des servitudes d'ordre esthétique et archéologique font rentrer les dispositions intéressant les lotissements dans le cadre de notre étude.

Le projet une fois déposé est alors soumis à l'examen de l'autorité administrative.

Le maire procède à un premier examen du projet, puis le soumet dans les vingt jours au Bureau d'Hygiène

et au Conseil Municipal. Le projet fait ensuite l'objet d'une enquête annoncée par affiches, au cours de laquelle les observations du public sont recueillies par un commissaire-enquêteur désigné par le maire avec l'approbation du Préfet.

L'enquête achevée, il est soumis à la Commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.

Dans le mois de la clôture de l'enquête, le préfet statue par voie d'arrêté. A défaut de décision intervenue dans ce délai, le lotissement est réputé approuvé.

§ 2

Les pouvoirs conférés à l'autorité administrative.

1^o Notons tout d'abord que la loi prévoit plusieurs hypothèses dans lesquelles le maire ou à son défaut le préfet, peut interdire le lotissement projeté, après avoir pris l'avis de la Commission départementale :

Si le terrain est impropre à l'habitation ;

Si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée ;

S'il porte atteinte à un site ;

S'il est situé dans une zone réservée à un usage autre que l'habitation.

Cette interdiction peut intervenir avant même que le projet ait été déposé à la Mairie et ait fait l'objet de la procédure d'instruction prévue par la Loi. L'arrêté du Maire ou du Préfet n'est en effet subordonné à aucune formalité autre que la consultation de la Com-

mission départementale d'aménagement (Conseil d'Etat 11 octobre 1929, Aff. Gougeon).

Cette interdiction de lotir ne peut avoir au point de vue esthétique qu'une portée assez limitée :

A moins que le terrain ne soit compris dans le plan d'extension communale ou dans une zone de protection instituée dans les conditions fixées par la Loi du 2 mai 1930, le propriétaire reste libre de construire pour son compte personnel une maison d'habitation ou même une usine, de nature à porter atteinte à la beauté du site ou du paysage.

2° En second lieu les paragraphes 6 et 7 de l'article 11 prévoient que le Maire ou à son défaut le Préfet, peuvent exiger la réserve d'espaces libres, places, jardins, terrains de jeux et d'emplacements destinés à des services ou à des édifices publics.

Les emplacements réservés aux édifices et aux services publics ne peuvent être acquis que moyennant le paiement d'une indemnité.

Les terrains réservés comme espaces libres et comme voies ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, à moins que leur ensemble ne représente une surface supérieure à celle qui résulterait des règlements ou des projets d'aménagement et d'extension de la Commune.

Cette surface ne peut être inférieure au quart de la superficie du lotissement.

Les indemnités auxquelles peuvent avoir droit les propriétaires sont fixées soit à l'amiable, soit confor-

mément aux règles de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

3^e En dehors des hypothèses ci-dessus indiquées, le Maire et le Préfet peuvent évidemment subordonner l'autorisation de lotir à l'observation de certaines prescriptions édictées dans l'intérêt général.

Par arrêt du 7 mai 1930 (aff. Henry D. H. 1930.233) le Conseil d'Etat a effectivement reconnu au Préfet le pouvoir « de refuser son approbation ou de subordonner la dite approbation aux conditions qu'il estimait indispensables pour la sauvegarde de l'hygiène, de la santé et de la sécurité publiques ».

Cette décision d'espèce n'envisage pas la possibilité d'imposer des prescriptions d'ordre esthétique, néanmoins la portée de l'article 11 ne paraît pas douteuse :

D'une part il dispose que le cahier des charges établi pour la vente des parcelles du lotissement pourra stipuler des servitudes d'ordre archéologique et esthétique.

D'autre part il prévoit formellement la possibilité d'interdire un lotissement portant atteinte à un site sans subordonner cette interdiction à un classement préalable.

Il paraît donc certain, à *fortiori*, que l'autorité administrative peut subordonner la permission de lotir au respect de prescriptions d'ordre esthétique ou archéologique.

De son côté la Cour de Cassation (Crim. 2 avril 1927, D. P. 1928. 1. 37. Deux espèces) statuant sur des pourvois formés contre des décisions condamnant des lotis-

seurs à des amendes et à des dommages-intérêts, pour infraction aux lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 a décidé que les Préfets ont le pouvoir de « subordonner leur autorisation à l'exécution des conditions que peut commander l'intérêt général » :

On peut faire certainement rentrer la défense de l'esthétique d'un site ou d'un paysage dans cette formule extrêmement large.

Par contre l'autorité administrative ne pourrait, à moins qu'elle n'ait dressé un plan d'aménagement et d'extension communale, substituer un projet de voirie établi par elle à celui qui lui est soumis par le lotisseur ; la loi ne lui accorde qu'un pouvoir de contrôle ; elle doit se borner à exiger le respect des prescriptions strictement nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général en respectant le plus possible la liberté des particuliers.

SECTION III

Caractères juridiques des nouvelles charges imposées à la propriété privée dans un but esthétique par les lois de 1919-1924.

Les obligations imposées aux propriétaires par les lois de 1919 et de 1924 et susceptibles d'être utilisées dans un but esthétique, peuvent être classées en six catégories :

1^o Permission de construire comportant des prescriptions d'ordre architectural, édictées pour assurer l'exécution du plan d'embellissement ;

2^o Servitude de reculement ne comportant aucune limite et pouvant s'étendre à la totalité d'un immeuble si la voie projetée englobe entièrement sa superficie ;

3^o Servitude *non ædificandi* à une certaine distance des voies publiques ;

4^o Approbation nécessaire pour tout lotissement et comportant des prescriptions d'ordre esthétique ;

5^o Interdiction de lotir ;

6^o Réserve d'espaces libres dans les lotissements.

Quelle est la nature juridique de ces diverses obligations imposées à la propriété privée ?

La servitude de reculement est la conséquence du pouvoir de réquisition ; lorsqu'elle entraîne la dépossession du propriétaire, elle ouvre à son profit un droit à indemnité sans discussion possible.

Il en est ainsi de l'obligation de réserver dans les lotissements des voies et des espaces libres lorsque leur ensemble représente « une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune » (art. 11).

Cette indemnité, nous l'avons déjà mentionné, est fixée soit à l'amiable, soit suivant les règles de la procédure d'expropriation. On peut donc affirmer que dans cette hypothèse cette obligation procède également du pouvoir de réquisition.

Lorsque la superficie des voies et espaces libres n'atteint pas cette importance, l'obligation imposée au lotisseur est d'une nature juridiquement plus complexe.

On ne peut évidemment soutenir qu'elle constitue

une expropriation puisque — exception faite des emplacements destinés aux édifices publics — les voies et espaces libres demeurent propriété privée jusqu'à leur incorporation dans la voirie ou dans le domaine communal.

Mais la réserve d'espaces libres comporte, pour le lotisseur, l'obligation de les affecter à des usages déterminés : places, terrains de jeux ; et la destination ainsi donnée à une partie notable de l'immeuble ne peut être modifiée par la suite sans l'assentiment de l'autorité administrative.

Les espaces libres et spécialement les voies et places d'un lotissement sont donc dans une situation comparable à certains égards à celle d'un monument classé.

C'est néanmoins du pouvoir de police que nous paraît procéder malgré sa rigueur l'obligation imposée au lotisseur ; celui-ci n'y est assujéti qu'à raison de son entreprise, il peut s'y soustraire en renonçant à lotir, l'administration ne possède à son égard qu'un pouvoir de contrôle, et en dehors de l'hypothèse ci-dessus envisagée, la loi lui refuse formellement tout droit à indemnité.

Les autres obligations susceptibles de grever la propriété privée sont seulement des restrictions apportées à son exercice dans l'intérêt général : Autrement dit des servitudes légales d'utilité publique. Elles dérivent uniquement du pouvoir de police que l'autorité administrative exerce notamment pour assurer la sécurité et l'hygiène publiques et que les lois de 1919 et de 1924

ont étendu à la sauvegarde de la beauté de certaines villes et de certaines communes rurales.

Peuvent-elles dès lors ouvrir un droit à indemnité au profit des propriétaires ?

A cet égard, le Comité consultatif de la Préfecture de la Seine a estimé, le 19 décembre 1921, que la loi de 1919 avait créé des servitudes d'utilité publique et qu'il était : « de principe que les servitudes légales d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnité, quel que soit le sacrifice qu'elles imposent à la propriété privée, sauf en cas d'occupation ou de dépossession d'un terrain et sauf un texte formel venant faire échec à ce principe. Qu'en effet les servitudes légales d'utilité publique sont établies uniquement dans un but général de police et sans aucun profit ni aucun enrichissement du patrimoine administratif, qu'elles constituent donc le droit commun de la propriété privée comme l'indique nettement l'article 537 du Code civil... »

Par contre, le 18 novembre 1924, la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat a émis sur ce point l'avis suivant : « étant donné le silence de la loi du 14 mars 1919 sur la question de savoir si l'établissement de ces servitudes est subordonné au paiement d'une indemnité au profit des propriétaires qui doivent en être grevés, cette question ne peut être tranchée que par l'application du principe général que tout acte de la puissance publique peut ouvrir un droit à réparation au profit des particuliers qui sont lésés lorsqu'il résulte pour eux de cet acte un dommage direct matériel et certain. »

Nous avons déjà indiqué qu'un pareil principe nous paraissait d'une valeur juridique contestable et de nature à gêner singulièrement l'exercice normal du pouvoir de police appartenant à l'autorité administrative.

Il faut reconnaître cependant qu'en certains cas, il pourrait être équitable d'accorder une indemnité aux propriétaires grevés en exécution des lois de 1919 et de 1924 de certaines servitudes particulièrement lourdes comme celle « non ædificandi ».

Cette indemnité pourrait-elle être fondée sur une interprétation libérale de ce principe du droit administratif d'après lequel les particuliers peuvent réclamer la réparation des dommages causés par les travaux publics (1) ?

On peut évidemment rattacher par un lien de causalité les servitudes imposées aux propriétaires et les travaux d'aménagement et d'embellissement d'une ville dont le projet et le décret de déclaration d'utilité publique sont les préliminaires nécessaires.

Une telle solution qui entraînerait évidemment la compétence du Conseil de Préfecture ne paraît pas cependant admissible : dès la publication du décret déclarant d'utilité publique le plan d'aménagement communal, les propriétaires sont tenus de se conformer aux prescriptions de l'autorité administrative et par suite, de subir les servitudes d'utilité publique qu'elle peut imposer.

1. En ce sens, Monsarrat, *Aménagement et extension des villes et lotissements*, 1925, p. 7.

Avant même un commencement d'exécution du travail public le dommage est créé par des actes d'autorité; c'est la réglementation administrative et non l'exécution du travail public qui est la cause directe et immédiate du préjudice éprouvé par les propriétaires (1).

Restent donc en présence deux thèses inconciliables. L'une juridiquement inattaquable refusant toute indemnité aux propriétaires, mais susceptible d'engendrer des conséquences parfois trop rigoureuses; l'autre qui, pour des raisons d'équité, formule une règle pouvant compromettre gravement l'exercice normal du pouvoir de police.

Pour notre part, nous préférons celle qui maintient le principe à celle qui le sacrifie dans l'intérêt particulier. Les servitudes de droit civil ne donnent pas lieu à indemnité; *a fortiori* doit-il en être de même en principe des servitudes établies dans l'intérêt général (2).

Il nous paraît cependant regrettable que les lois sur l'aménagement et l'embellissement des villes n'aient pas disposé que certaines servitudes administratives particulièrement dommageables pourraient ouvrir un droit à indemnité aux propriétaires. Un texte aurait dû tout au

1. Voir dans cet ordre d'idées : Conseil d'Etat, 6 juillet 1928, aff. Ollagnier-Lebon, p. 865. Arrêt déclarant le Conseil de Préfecture incompétent pour statuer sur une demande d'indemnité pour modifications apportées à un barrage dans l'intérêt de la salubrité par arrêté préfectoral.

2. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e édit., p. 659.

moins réglementer étroitement l'interdiction de construire.

Il est également regrettable que le législateur n'ait pas introduit, dans les lois de 1919 et de 1924, les dispositions du décret du 26 mars 1852 et spécialement celles relatives à la protection des perspectives monumentales et des sites.

Alors que les décrets déclarant d'utilité publique les plans d'aménagement et d'embellissement des villes sont des mesures rigides s'imposant aux autorités locales sans qu'elles puissent les modifier en quoi que ce soit, l'application de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 aux villes obligées de prévoir un plan d'aménagement, eût permis de prendre des mesures individuelles, adaptées à chaque cas d'espèce, aussi peu gênantes que possible et n'entraînant en aucun cas l'allocation d'une indemnité.

Il faut donc espérer que les dispositions nouvelles du décret du 26 mars 1852 seront peu à peu mises en vigueur sinon dans toutes les agglomérations auxquelles sont applicables les lois de 1919 et 1924, du moins dans celles présentant un intérêt réel au point de vue de l'art et de l'histoire.

CHAPITRE V

L'aménagement de la région parisienne.

§ 1.

Justification d'une loi spécialement destinée à la région parisienne.

Le voyageur qui se rend à Paris est obligé, avant de pouvoir admirer la merveilleuse ordonnance du centre de la Capitale, de traverser une véritable région urbaine s'étendant jusqu'à 20 ou 30 kilomètres des anciennes fortifications.

Devant ses yeux se succède une série d'agglomérations sordides, lépreuses, chaotiques, et en dépit des lois trop tardives de 1919 et de 1924, il peut contempler les résultats désastreux d'une politique urbaine imprévoyante.

L'entassement de plus de 6.000.000 d'habitants, près du sixième de la population de la France, sur une superficie égale à celle d'un département moyen, soulève une série de problèmes extrêmement graves.

Problèmes sociaux, au premier rang desquels celui de l'organisation du travail et celui du logement que complique l'irritante question des lotissements.

Problèmes administratifs et financiers, car il n'est pas aisé de faire fonctionner des services publics susceptibles de répondre aux besoins de tous ordres d'une population sans cesse en voie d'accroissement, et dont les possibilités fiscales sont le plus souvent médiocres.

Problème de défense nationale : comment protéger, ne serait-ce que des attaques aériennes, une région où la population atteint une densité formidable, et où se trouve installée une grande partie des industries nécessaires à la Défense nationale ?

Problème de la santé publique.

Problème de la protection esthétique enfin : comment se résigner à la disparition de ces sites, de ces perspectives et de ces forêts, qui ont donné à l'Ile-de-France son harmonie et son charme ?

Ces problèmes se sont posés pour la plupart dans toutes les grandes capitales étrangères.

Aux Etats-Unis une loi de 1901 a organisé le plus grand New-York qui englobe certains territoires des Etats voisins.

En 1911, l'agglomération du plus grand Berlin avait fait l'objet d'une loi.

En Angleterre, un plan du plus grand Londres a été dressé en 1927, et s'applique dans un rayon de 40 kilomètres autour de la Cité, à une population de 9 millions d'habitants.

En 1927, M. Raymond Poincaré attirait l'attention de M. Albert Sarraut, ministre de l'Intérieur, sur la nécessité d'obtenir une politique rationnelle pour l'aménagement de la région parisienne. Le 24 mars 1928, pour

répondre au désir du chef du Gouvernement, un décret instituait un Comité supérieur de l'aménagement de la région parisienne. Les travaux de ce comité ont servi de base au projet de loi tout récemment voté par les Chambres.

Ajoutons que d'autres projets intéressant les plus importantes régions urbaines de la France, c'est-à-dire celles de Marseille, Lyon, Lille, Bordeaux, Nice et Saint-Etienne, sont également à l'étude.

§ 2.

Economie générale de la loi.

Le projet d'aménagement intéresse une portion de territoire considérable : le département de la Seine, les communes de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, dans un rayon de 30 kilomètres autour de Paris, et un certain nombre de communes de l'Oise. Il doit être dressé suivant des principes analogues à ceux fixés par les lois de 1919 et de 1924 pour les projets d'aménagement des villes. Cependant, à certains égards, la loi d'avril 1932 se distingue de ses devancières.

a) *Rôle du ministre de l'Intérieur* : Le projet régional doit être préparé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur par le Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne. Les projets d'aménagement communaux lui sont expressément subordonnés.

Cette disposition était évidemment nécessaire, étant donné le morcellement administratif de la région pari-

sienne en quatre départements, pour réaliser une unité indispensable de conception et d'exécution.

b) Nécessité d'une loi ultérieure pour l'exécution du projet : En second lieu (art. 3) le projet d'aménagement devra être approuvé et déclaré d'utilité publique par une loi ultérieure. Cette disposition réduit évidemment la portée de la loi nouvelle ; elle est la manifestation du souci du législateur de ne pas se laisser entraîner sans une étude approfondie, à des dépenses dont il est difficile de mesurer par avance l'importance. Elle présente également cet avantage de ne pas laisser à l'Administration le pouvoir d'apprécier l'étendue des charges nouvelles que l'exécution du plan régional imposera probablement à la propriété privée.

c) Extension des lois de 1919 et de 1924 à toutes les communes de la région parisienne : En troisième lieu, (art. 5 et 6) la loi enjoint au ministre de l'Intérieur de prescrire aux communes dont le territoire est compris dans le plan régional, d'établir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, dans les conditions fixées par les lois de 1919 et de 1924.

Les projets communaux devront être dressés dans le délai d'un an à dater de l'arrêté ministériel et soumis au Comité supérieur d'aménagement de la région parisienne.

d) Dispositions relatives aux lotissements (art. 8). Pour les lotissements situés dans un rayon de 60 kilomètres autour de Paris, l'autorisation prévue par les lois de 1919 et de 1924 sera désormais délivrée par le

ministre de l'Intérieur après avis du Comité supérieur de la Région parisienne.

e) *Disposition relative aux établissements incommodés et insalubres* : Dans les zones réservées à l'habitation par les projets communaux établis en exécution des lois de 1919 et de 1924, aucun établissement insalubre appartenant à la première et à la deuxième classes ne pourra être autorisé désormais ; l'ouverture de certains établissements de la troisième pourra même être interdite par décret (art. 9).

f) *Interdiction de défrichement* (art. 10) : par une disposition particulièrement grave, les forêts, les bois ou les parcs de la région parisienne d'une superficie supérieure à un hectare, qu'ils soient enclos ou non, ne pourront être défrichés que sur l'autorisation du ministre de l'Intérieur après avis du Comité supérieur de l'aménagement de la région parisienne et du préfet du département intéressé.

Pour les étendues inférieures à un hectare, l'approbation du préfet, donnée après avis du Conseil municipal, devient également nécessaire.

§ 3.

Le plan d'aménagement de la région parisienne et la propriété privée.

La loi d'avril 1932 impose deux charges nouvelles à la propriété privée : l'interdiction de fonder ou de développer des établissements insalubres dans les zones

réservées à l'habitation, interdiction qui n'est que le développement des principes de la législation sur les établissements insalubres.

Par contre, l'interdiction de défricher les bois, forêts ou parcs, est une aggravation sensible des dispositions relatives aux réserves boisées prévues dans les lois de 1919 et de 1924.

Cette restriction, particulièrement sévère, apportée à l'exercice du droit de propriété, est à coup sûr louable au double point de vue de l'hygiène et de l'esthétique ; elle ne pourrait qu'entraîner une approbation sans réserves si le législateur avait précisé les conditions dans lesquelles le ministre de l'Intérieur ou le préfet pourraient refuser l'autorisation de défricher, et si la loi s'était préoccupée d'autre part de réparer les conséquences dommageables, qu'une pareille servitude peut avoir sur le patrimoine des propriétaires.

Or, ce texte semble avoir été adopté sans débat tant au Sénat qu'à la Chambre, les 23 et 30 mars 1932.

Il y a là une négligence qui laisse planer une incertitude fâcheuse sur les droits des propriétaires.

Le législateur aurait dû nettement spécifier qu'une obligation aussi draconienne et équivalente à un véritable classement des forêts ouvrait aux particuliers lésés un droit à indemnité.

Abstraction faite de cette disposition et de celle relative aux établissements insalubres — qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude — la loi d'avril 1932 n'a guère pour le moment que la valeur d'un projet législa-

tif. Pour se prononcer sur sa portée il faut attendre le vote de la loi qui doit approuver et déclarer d'utilité publique le plan d'aménagement de la région parisienne qui va être dressé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le rôle juridictionnel et consultatif du Conseil d'Etat dans la protection des monuments, des perspectives monumentales et des sites.

§ 1.

Nécessité d'un étroit contrôle juridictionnel sur la police de l'esthétique.

Aucune des nombreuses dispositions législatives qui ont organisé la protection des monuments, des perspectives monumentales ou des sites n'a défini, même tenté de définir les conditions que devraient remplir les chefs-d'œuvre de l'architecture humaine ou de la nature pour mériter la protection de la Loi.

Exception faite du classement, et de l'interdiction de l'affichage, aucun des textes qui ont conféré un pouvoir réglementaire au chef de l'Etat, aux préfets ou aux

maires, n'ont défini ni même indiqué les mesures que pourraient prendre ces diverses autorités administratives pour sauvegarder la beauté des villes et des campagnes.

Faut-il s'étonner de cette carence des textes ?

Si le sentiment du beau est inné dans l'âme humaine, il faut bien reconnaître qu'il est extrêmement imprécis et essentiellement subjectif. Les artistes eux-mêmes sont loin d'avoir la même conception de la beauté et les diverses manifestations de l'art se plient malaisément à des classifications rigides, à une hiérarchie, et encore moins à des définitions.

Il était impossible de préciser dans un texte une notion aussi indéfinissable que la valeur artistique d'un monument ou d'un site.

Il n'était pas non plus possible de prévoir à l'avance et d'enfermer dans des dispositions générales et rigides, les mesures que peuvent comporter la protection de paysages ou de perspectives monumentales extrêmement variées : la perspective de la terrasse de Saint-Germain s'accommoderait sans doute assez mal des prescriptions auxquelles sont soumis les immeubles de la place de l'Etoile.

Autant que la valeur artistique d'un monument ou d'un site, les nécessités changeantes de la protection esthétique échappent à toute formule générale.

Le législateur a été ainsi amené à laisser à l'autorité administrative le double pouvoir d'apprécier suivant les cas d'espèces, d'une part, la valeur artistique des monuments ou des sites, d'autre part, la nature des

mesures qu'il conviendrait de prendre pour assurer leur protection

L'administration a été ainsi investie de prérogatives véritablement redoutables. En l'absence d'un étroit contrôle juridictionnel, elle aurait pu aggraver arbitrairement les lourdes obligations imposées aux propriétaires par le législateur ; elle aurait pu entraver l'exercice normal du droit de propriété, léser gravement des intérêts parfaitement respectables, et soumettre l'art architectural à des servitudes intolérables.

Que de pareilles craintes n'aient point été vaines, les premiers recours soumis au Conseil d'Etat par application de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 le démontrent d'une façon péremptoire.

§ 2.

Examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de perspective monumentale et de sites.

Peu après la promulgation de la loi de 1911, un sieur Gomet, propriétaire d'un terrain situé à l'angle de la place Beauvau et de la rue de Miromesnil, avait demandé l'autorisation d'y élever un édifice.

Le préfet avait refusé le permis sollicité, sous prétexte que la construction projetée aurait porté atteinte à la perspective monumentale constituée par la place Beauvau.

Attribuer à cette place le caractère de perspective monumentale alors que quelques années auparavant on

avait laissé construire l'hôtel Astoria auprès de la place de l'Etoile, au mépris des règlements de voirie existants, c'était peut-être pousser un peu loin le souci de la beauté de Paris.

Ce fut l'avis du Conseil d'Etat (aff. Gomel, 4 avril 1914, Rec. Lebon, p. 487). Se reconnaissant le droit d'apprécier le caractère esthétique d'un ensemble monumental, il refusa d'accorder à la place Beauvau le caractère de perspective monumentale.

Première incursion dans le domaine du fait, car cette décision impliquait nécessairement, sinon la connaissance des lieux, du moins un examen approfondi des plans de façade des constructions riveraines de la place.

Mais dans son examen du fait, le Conseil d'Etat ne s'est pas borné à cette seule appréciation. La lecture de l'arrêt permet aisément de s'en rendre compte.

« Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret du 26 mars 1852, « tout constructeur de maison, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au-devant de son terrain et s'y conformer » ; que l'article 4 du même décret, modifié par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, a eu pour but de conférer au préfet le droit de refuser par décision individuelle le permis de construire au cas où le projet présenté porterait atteinte à une perspective monumentale, que les seules restrictions apportées au pouvoir du préfet, dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation des sites et des

perspectives monumentales avec le respect de propriété.

« Mais considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat de *vérifier* si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante et dans le cas de l'affirmative si cette construction telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte.

« Considérant que la place Beauvau ne saurait être regardée dans son ensemble comme une perspective monumentale ; qu'ainsi en refusant par la décision attaquée l'autorisation de construire, le préfet a fait une fausse application de l'article 118 de la loi précitée du 13 juillet 1911 ».

Ainsi, après avoir vérifié par une première incursion dans le domaine du fait, si une voie ou place publique présente le caractère de perspective monumentale, le Conseil d'Etat se reconnaît le pouvoir d'examiner si les plans de la construction projetée ne sont pas de nature à porter atteinte à cette perspective, seconde incursion dans le domaine du fait.

Il vérifie enfin si les prescriptions du préfet sont nécessaires à la sauvegarde de la perspective monumentale, troisième incursion dans le domaine du fait.

L'arrêt Gomel a été le point de départ d'une jurisprudence qui depuis lors ne s'est jamais démentie (Voir notamment les arrêts : Wiriot et Pillot, 1^{er} août 1914, Rec. Lebon, p. 1010. Assurances mutuelles de Paris, 15 novembre 1918, Rec. Lebon, p. 999).

S'agit-il de constructions intéressant non plus une

perspective monumentale mais un site, le Conseil d'Etat, même en l'absence de classement, applique les mêmes principes. Deux de ses arrêts du 24 mars 1922 ont décidé que le Parc de la Muelte était ainsi au sens de la loi de 1911.

Deux arrêtés préfectoraux refusant le permis de construire aux sieurs Lévy et Michel, d'une part, et au sieur Salin, d'autre part, lui étaient déférés :

Examinant la valeur esthétique des projets et des plans qui lui étaient soumis, il a maintenu l'arrêté du préfet s'appliquant aux sieurs Lévy et Michel, et annulé par contre l'arrêté intéressant le sieur Salin pour ce motif :

« Que l'hôtel particulier dont la construction était projetée, eu égard à son emplacement, à ses dimensions et à son style, n'était pas de nature à porter atteinte à ce site » (Rec. Lebon, 1922, p. 281 et suiv.).

Ainsi, l'examen de fait auquel procède le Conseil d'Etat, a une importance particulière. Il est même en cette matière la base essentielle et en apparence la base unique de toutes ses décisions.

Comme l'a déclaré, à propos de ces deux dernières affaires, M. le commissaire du Gouvernement Rivet dans ses conclusions :

« Juge ... des limites des sacrifices que le législateur a entendu imposer à l'intérêt particulier au nom de l'intérêt général » c'est au Conseil d'Etat « qu'il appartient à la fois en cas de contestation, d'affirmer ou de nier l'existence de la perspective monumentale ou du site, qui justifie d'après l'Administration le principe des

mesures prises, puis éventuellement d'apprécier la légalité de ces mesures, eu égard à la construction projetée ».⁽¹⁾

§ 3.

Possibilité de l'examen du fait à l'occasion de tous les recours nés de l'application des lois protégeant l'esthétique des villes et des campagnes.

Il n'y a aucune raison pour que le Conseil d'Etat ne procède pas à l'examen du fait à l'occasion des recours pour excès de pouvoir intentés contre les décisions administratives prises en exécution de toutes les lois tendant à protéger l'esthétique des villes et des campagnes.

Sans doute, les lois de 1913, de 1919 et de 1924 ainsi que celle du 2 mai 1930, rendent nécessaires des décrets en Conseil d'Etat pour le classement des monuments et des sites, pour l'exécution des plans d'aménagement des villes, et pour l'établissement des zones de protection autour des monuments et des sites classés. Mais comme toutes les décisions administratives, les décrets en Conseil d'Etat sont susceptibles d'être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir. Aucun doute n'est possible à cet égard (voir chapitre III, section 3: Caractère juridique du classement).

D'ailleurs, l'examen du fait, pour être particulièrement frappant dans la série d'arrêts rendus à propos

1. Voir également, Arrêt Fenaille, 27 juin 1930.

de l'application de la loi du 13 juillet 1911, n'est point une exception.

Sans entamer au sujet de l'examen du fait par le Conseil d'Etat, une étude qui sortirait du cadre de la nôtre (1), il n'est pas inutile de rappeler que par sa fonction originaire, par son recrutement, et spécialement par les conditions mêmes où il est appelé à statuer, le Conseil d'Etat a toujours été amené à se pencher sur l'examen du fait.

Alors que la Cour de Cassation statue sur des sentences rendues par des juridictions composées de magistrats inamovibles, le Conseil d'Etat saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir, doit décider de la valeur d'une décision émanant de fonctionnaires de l'ordre administratif.

La décision d'un fonctionnaire révocable offre moins de garantie d'impartialité que celle d'un collègue de magistrats inamovibles, et si « le Conseil d'Etat n'entrait pas dans l'examen du fait, le droit, qui appartient à chacun de lui déférer pour être corrigés tous les excès de pouvoir, sinon tous les abus de pouvoir en matière administrative, serait illusoire et... le recours ne s'exercerait plus utilement » (Conclusions du Commissaire du Gouvernement L'Hôpital, sous. aff. Port de Bercy, 19 juillet 1860).

Aussi est-ce à propos d'arrêts statuant sur des détournements de pouvoir que des auteurs comme

1. Et qui ferait double emploi avec la thèse remarquable de M. Chalvon-Demersay (Paris, 1922).

Serrigny (1), et plus tard Laferrière (2), ont, les premiers, reconnu l'obligation dans laquelle était le Conseil d'Etat d'examiner les faits. Peu à peu, les investigations de la Haute Assemblée se sont étendues au domaine immense de la police administrative. C'est en recherchant si les préfets ou les maires avaient respecté la destination légale de leurs pouvoirs, que le Conseil d'Etat a été amené à pénétrer toujours plus avant dans le domaine du fait.

En 1864, l'annexion au recours pour excès de pouvoir du recours contentieux pour violation de la loi et des droits acquis, fut le point de départ d'un développement immense du contentieux administratif de l'annulation, « cet instrument mis à la portée de tous pour la défense de la légalité méconnue ».

« Désormais le Conseil d'Etat allait définitivement cesser d'être le juge de la forme pour devenir juge du fond et pour lui allait vraiment apparaître impérieuse et pressante la nécessité de se pencher sur les faits (3) ».

La jurisprudence que nous avons déjà citée à propos de l'alignement ou plus exactement de la servitude de reculement, met fort bien en relief l'opposition des méthodes juridiques de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Alors que la Cour de cassation a toujours appliqué

1. *Traité de l'Organisation de la compétence et de la procédure en matière Contentieux administratif.*

2. *Traité de la juridiction administrative*, 7^e édit., t. 6, p 534.

3. Conclusions du Commissaire du Gouvernement Pichot,

l'édit de 1607 dans toute sa rigueur et s'est refusé en principe à apprécier l'importance de la partie retransmissible de l'immeuble, le Conseil d'Etat a constamment *apprécié en fait* la mesure dans laquelle l'immeuble est atteint par la servitude de reculement ; et il a annulé des arrêtés municipaux interdisant des travaux confortatifs lorsque les bâtiments étaient atteints sur une grande profondeur ; en cette hypothèse il a exigé une acquisition amiable ou une expropriation (Conseil d'Etat, 16 janvier 1891, 19 janvier 1893, et la note sous Crim., 18 février 1903. D. P. 1906.1.532).

Dans un ordre d'idée se rapprochant davantage du cadre de notre étude, le Conseil d'Etat a estimé que le propriétaire d'un immeuble situé à Paris pouvait à bon droit demander l'annulation du décret d'utilité publique expropriant la totalité de son immeuble par application de la loi du 10 avril 1912, si en fait la partie de son terrain, non comprise dans le tracé de la nouvelle voie, était susceptible « de recevoir une construction salubre » et s'il était possible « moyennant certaines précautions architecturales » d'y élever « des constructions en rapport avec l'importance et l'esthétique de la voie » (Aff. Schoelter, 1^{re} espèce, Rec. Lebon, 1914, p. 912).

Il paraît donc certain, quoique l'occasion ne se soit pas produite à notre connaissance, que le Conseil d'Etat n'hésiterait pas à apprécier en fait, si la valeur historique ou artistique d'un monument ou d'un site justifiait son classement ou si, les obligations imposées à des propriétaires par application des lois de 1910, de 1919 et de 1924, étaient de nature à assurer la

protection d'un site, d'un monument ou l'embellissement d'une ville.

§ 4.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de perspectives monumentales permet elle d'affirmer que l'erreur de fait soit devenue une cause d'ouverture du recours pour excès de pouvoir ?

Commentant l'arrêt Gomel, M. le Doyen Hauriou a soutenu l'affirmative : «... Le principe, de l'excès de pouvoir est une police de la magistrature et de l'Administration. L'excès de pouvoir est une sorte de délit professionnel commis au mépris, non pas de la loi, mais de maximes professionnelles dont les postulats peuvent porter beaucoup plus loin que les prescriptions de la loi. Il en est de l'Administration comme des particuliers. On sait qu'un particulier peut commettre bien des vilenies en côtoyant la loi ; il en serait de même des administrateurs si la déontologie professionnelle de l'administration n'était pas surajoutée à la loi, de même que la morale vulgaire s'y surajoute pour les particuliers. La notion de l'excès de pouvoir est beaucoup plus étendue que celle de la légalité, elle correspond à la morale qui est plus étendue que le droit. C'est ainsi notamment que la notion de l'excès de pouvoir peut s'appliquer même aux décisions qui ne contiennent que des appréciations de fait et ne soulèvent aucune question de droit. Il y a excès de pouvoir de la part de l'administrateur, à apprécier des faits sous l'empire de la

passion politique, ce qui est un cas de détournement de pouvoir ; il y a aussi excès de pouvoir de sa part à apprécier faussement les faits par suite d'une erreur de fait, car l'usage du pouvoir administratif comporte un minimum de conscience et de diligence professionnelles. C'est aussi un excès de pouvoir que de ne pas étudier les questions ; si la compétence est en défaut, il y a excès de pouvoir. Au reste, la négligence de fait du service administratif constitue un quasi-délit entraînant la responsabilité pécuniaire de l'Administration. Il serait surprenant que l'erreur de fait saisissable dans une décision ne constituât pas un excès de pouvoir susceptible de faire annuler l'acte.

« L'erreur de fait deviendrait ainsi une cinquième ouverture au recours pour excès de pouvoir à côté de l'erreur de droit pour violation de la loi qui est la quatrième, et ce serait une nouvelle poussée du principe autonome de l'excès de pouvoir de l'Administration, qui n'est pas du tout le principe de la légalité. Voilà la vérité, en dehors de laquelle tout n'est que confusion ; car nous appelons confusion les tentatives qui sont faites de côté et d'autre, pour ramener l'erreur de fait à la violation de la loi, ce qui équivaut à ramener l'erreur de fait à l'erreur de droit, en vertu sans doute du principe hégélien de l'identité des contraires ». (Hauriou, note sous arrêt Gomel, S. 1917. 3.25).

Dans un article paru dans la *Revue du Droit public* en 1911, M. le Professeur Jèze avait antérieurement fait soulever le premier la question de l'erreur de fait :

« La doctrine a voulu, à la suite de Laferrière, faire rentrer tous les cas d'excès de pouvoir dans quatre catégories : incompétence, vice de forme, violation de la loi et des droits acquis, détournement de pouvoir, elle n'y a réussi qu'au détriment de la vérité : ... Pour ma part, je repousse catégoriquement cette classification étroite et vieillesse. Elle a deux inconvénients principaux : 1^o elle ne cadre pas avec les faits : il y a autant de cas d'ouverture au recours pour excès de pouvoir qu'il y a de limitation à la compétence des agents... 2^o Elle forme obstacle au développement du recours pour excès de pouvoir... Il n'est pas rare que les actes administratifs reposent sur une erreur de fait. Faut-il permettre aux individus lésés par cet acte, entaché d'une erreur de fait, de former un recours pour excès de pouvoir ? Avec la vieille classification il semble bien qu'à moins de torturer les rubriques ou de ne leur reconnaître aucune signification précise, l'erreur de fait n'est pas un cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir. »

D'autres auteurs se sont au contraire efforcés de rattacher l'examen du fait à la conception traditionnelle de l'excès de pouvoir.

M. le Professeur Réglade (1) rattache à la notion d'incompétence l'irrégularité dont peut être entachée une décision administrative à la suite d'une erreur de fait.

Pour justifier sa proposition, M. Réglade distingue deux grandes catégories d'actes :

1. *Revue du Droit Public*, 1925, p. 413 et suiv

1^o Ceux dans lesquels le Conseil d'Etat apprécie seulement l'existence des motifs ;

2^o Ceux dans lesquels il peut apprécier la valeur des motifs.

« 1^o Existence des motifs : Lorsque le Conseil d'Etat apprécie l'existence des motifs, il n'y a aucune restriction à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Ici, il sera facile de prouver que le Conseil d'Etat ne contrôle en rien l'opportunité de l'acte, mais seulement sa légalité.

En effet, nous nous plaçons dans une hypothèse où l'administrateur peut choisir librement les motifs qui seront à la base de sa décision, par exemple en matière de mesures disciplinaires frappant un fonctionnaire ; mais encore faut-il qu'il existe des motifs suffisants. S'il n'y en a pas, l'acte est illégal, et cette illégalité est une incompétence, voici comment : En donnant à un agent compétence pour faire un acte, la loi tout en lui laissant le libre choix des motifs, sous-entend que cette compétence ne naîtra que s'il existe réellement des motifs suffisants pour le faire, c'est-à-dire si existent véritablement les faits qui sont la cause occasionnelle de l'acte. S'ils n'existent pas, la compétence ne peut naître. L'existence des motifs est donc la condition de fait sous-entendue par la loi, de la naissance de la compétence prévue par elle, et cette condition n'est pas une condition de fait mais une condition de droit. En recherchant donc si les motifs existent, le Conseil d'Etat, sans empiéter le moins du monde sur la question de l'opportunité de l'acte recher-

chera si l'agent était compétent pour faire l'acte et c'est pour incompétence que l'acte est annulé s'il n'y a pas de motifs. x...

« 2° La valeur des motifs : Si, lorsque le Conseil d'Etat apprécie l'existence des motifs, il n'y a pas de restriction au pouvoir discrétionnaire de l'Administration, il en va tout autrement lorsqu'il apprécie la valeur des motifs. Dans ce cas, l'Administrateur n'a plus le choix des motifs ; il ne suffit pas qu'il y ait un motif il faut qu'il y ait celui que la loi impose. Mais alors, précisément parce que la loi elle-même indique expressément le motif, celui-ci devient un élément de la légalité... Ici encore la légalité dont il s'agit est une loi de compétence. En effet la loi décide que l'agent n'aura le pouvoir d'agir qu'en présence de certains motifs déterminés, et même dans quelques cas elle décide qu'il aura le devoir d'agir. Or le pouvoir et le devoir sont éléments de la compétence ».

D'autres auteurs, qui se refusent également à voir dans l'erreur de fait une cause d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, estiment que l'annulation d'un acte administratif implique nécessairement la violation de la loi.

Pour M. Alibert (1) « La violation de la loi et règlements comporte plusieurs modes :

« 1° La violation du texte proprement dit, c'est le cas le plus simple et le plus clair... par exemple lorsque

1. Alibert, *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration*
p. 260 et suiv

l'Administration prend une décision en contradiction avec un texte existant ».

« 2° L'erreur de droit, c'est-à-dire la fausse interprétation ou la fausse application des lois et règlements, l'Administration ne commet pas une méconnaissance flagrante de la loi, mais elle l'applique mal à propos, faute d'en avoir saisi exactement le sens et la portée ».

« 3° La violation de la loi par erreur de fait, c'est-à-dire l'application de la loi dans des circonstances exclusives de cette application ».

« Lorsqu'une décision administrative est fondée sur certains faits, elle n'est légale que si ces faits sont exacts, c'est-à-dire si leur matérialité est démontrée. Lorsque cette matérialité fait défaut, la décision manque de cause juridique et de base légale. Elle doit être annulée pour excès de pouvoir. »

Lorsque la légalité de l'acte dépend juridiquement d'une question de fait, le juge de l'excès de pouvoir peut être obligé « de substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'auteur de l'acte. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir franchit cette limite, il devient en réalité juge du fond. Il le devient, il est vrai, pour proclamer une règle de droit pur, et prononcer l'annulation d'un acte administratif ».

Appliquant ces principes à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de perspectives monumentales, il est évident, continue M. Alibert, qu'en ce cas le Conseil d'Etat « doit apprécier si, dans l'espèce qui lui est soumise, il existe ou non une perspective monumentale à sauvegarder. Il est ainsi juge d'un fait ; il porte un

jugement esthétique ; il substitue son appréciation sur ce point à celle du préfet, mais il ne le fait que pour arriver à reconnaître le droit du propriétaire au permis de construire ».

« Certes, en matière de perspectives monumentales a écrit de son côté M. Chalvon-Demersay (p. 85), la violation de la loi est entendue *lato sensu*, mais elle n'en est pas moins manifeste. Que dit en effet la loi ? Elle permet au préfet à qui sont soumis les plans et les coupes d'une construction, d'édicter les prescriptions qui lui paraîtront nécessaires dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales : de ce droit découle logiquement celui de refuser le permis de bâtir quand la construction projetée porte atteinte à une perspective monumentale. Ce que la loi veut, mais ce qu'elle veut uniquement, c'est protéger les perspectives monumentales. La notion de perspective monumentale acquiert, de par l'esprit, plus que de par la lettre de la loi, un véritable caractère légal. C'est elle le critérium qui doit servir de base à la décision de l'administrateur, mais qui doit aussi être soumise au contrôle du juge. Le préfet qui refuse le permis de bâtir parce que la place Beauvau constitue, d'après lui, une perspective, commet peut-être une erreur de fait, mais cette erreur échapperait à toute sanction s'il n'existait pas une loi qui eut communiqué au fait sujet à appréciation, une véritable force légale. »

A notre avis, il paraît en premier lieu plus logique de rattacher l'examen du fait à la notion de violation de la loi, plutôt qu'à celle d'incompétence. Celle-ci implique

l'exercice d'un pouvoir par une autorité autre que celle à laquelle il a été légalement attribué. Dans cette hypothèse, la décision attaquée doit être annulée, même si au fond elle est parfaitement justifiée. Par contre, un administrateur ou une juridiction peuvent commettre des erreurs d'appréciation tout en étant légalement compétents pour statuer.

Il ne nous paraît pas non plus nécessaire pour expliquer toutes les interventions du Conseil d'Etat dans le domaine du fait, d'ériger l'erreur de fait en une nouvelle cause d'ouverture du recours pour excès de pouvoir.

Lorsque la loi subordonne l'existence d'une perspective monumentale ou d'un site comme condition de son application, l'existence de cette perspective ou de ce site n'est pas seulement un fait matériel, elle devient un fait juridique, générateur d'un pouvoir pour l'administration et d'obligations pour les particuliers. Elle devient une condition nécessaire de l'existence légale de l'acte administratif, « de sorte que l'erreur de fait se confond avec l'erreur de droit » (1).

Nous nous rangeons donc entièrement à l'opinion de MM. Chalvon-Demersay et Alibert.

En matière de perspectives monumentales et de sites, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'implique nullement que l'erreur de fait soit devenue par elle-même une cause d'ouverture au recours par excès de pouvoir.

Admettre le contraire ce serait instituer un contrôle

1. Jacquelin, *Cours de droit administratif*.

juridictionnel sur l'opportunité des actes administratifs, ce serait confondre les fonctions de l'administration active et celle des juridictions administratives, risquer de mettre à néant une évolution qui a substitué le recours contentieux à une justice administrative déléguée, au recours hiérarchique à la justice retenue.

Ce serait ainsi bouleverser dangereusement une conception de l'excès de pouvoir qui a rendu aux particuliers et aux fonctionnaires l'immense service de les protéger contre l'arbitraire administratif, et qui a aussi le précieux avantage de répondre à une notion claire et indispensable à tout pays libre : le respect de la légalité.

§ 5.

Importance du rôle juridictionnel et consultatif du Conseil d'Etat.

Renfermé dans le contrôle de la légalité des décisions administratives, le rôle juridictionnel du Conseil d'Etat reste néanmoins immense dans l'application des lois protégeant la beauté des villes et des campagnes.

Juge souverain des limites que la Loi a entendu imposer à l'intérêt particulier au nom de l'intérêt général, son rôle consiste d'une part à distinguer parmi les œuvres des hommes ou de la nature, celles qui méritent légalement d'être sauvegardées ; et aussi d'autre part, à protéger contre des mesures administratives inutilement rigoureuses l'activité individuelle, créatrice de richesses et de chefs-d'œuvre, et génératrice de progrès.

La jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux ne doit pas faire oublier l'importance du rôle consultatif de sa section de l'Intérieur des Beaux-Arts et de l'Instruction Publique.

Appelée à donner son avis toutes les fois qu'un décret en Conseil d'Etat est nécessaire — spécialement pour classer les monuments et les sites sans le consentement de leurs propriétaires, pour instituer des zones de protection dans les conditions fixées par la loi du 2 mai 1930 et pour déclarer d'utilité publique les plans d'aménagement des villes — la section de l'Intérieur s'est efforcée de concilier les droits des propriétaires avec les exigences de l'intérêt général.

Elle a mis en garde les municipalités « contre les conséquences financières qu'elles encourent du fait de l'établissement de servitudes exagérées » (avis du 18 novembre 1924 précité).

Elle s'est prononcée contre un emploi abusif de la servitude *non aedificandi* (avis du 28 mars 1928 concernant les plans d'aménagement des communes de Bourg-la-Reine, d'Antony et de Pantin).

C'est certainement à l'action modératrice de la section de l'Intérieur que la section du contentieux n'a pas eu jusqu'à présent à se prononcer sur des recours contre des décrets, déclarant d'utilité publique les plans d'aménagement prévus par les lois de 1919 et de 1924.

CHAPITRE II

Conclusion.

On serait mal venu, à l'heure actuelle, de se plaindre de l'insuffisance des dispositions législatives destinées à protéger les beautés de notre pays.

Inexistante il y a un demi-siècle, cette législation est devenue vraiment considérable, et sur la plus grande partie du territoire français, le droit de propriété est maintenant limité, parfois même mutilé pour des raisons d'ordre esthétique.

Pourtant, quand on visite certains de nos monuments les plus vénérables et de nos sites les plus pittoresques, lorsqu'on traverse la banlieue des grandes villes et de la capitale, on est frappé de la médiocrité des résultats obtenus.

Faut-il dans ces conditions, renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative et apporter des restrictions nouvelles au droit de propriété ?

Pour entrer dans une pareille voie, il faudrait oublier le rôle essentiel de l'activité individuelle dans la création des richesses, dans le domaine artistique et même dans l'ordre moral.

C'est l'esprit d'entreprise et d'invention qui a fait la supériorité des nations européennes sur les autres sociétés humaines ; il est indispensable à la prospérité et à la grandeur d'un peuple.

Les prescriptions législatives ne sont pas des formules magiques ; c'est lentement et progressivement qu'elles produisent une partie des résultats qu'on avait attendus d'elles.

Le perfectionnement d'une législation n'implique pas nécessairement, comme on se l'imagine souvent, l'accroissement incessant du rôle et des pouvoirs de l'Etat.

Pour que la loi soit vraiment appliquée et respectée, il faut, avant tout, qu'elle procède de conceptions claires, cohérentes et libérales et que leur exécution soit prévue suivant des méthodes aussi simples que possible.

C'est à ces divers points de vue que dans son état actuel, la législation protectrice de la beauté de notre pays nous semble critiquable.

Le législateur ne s'est préoccupé, ni d'élaborer une doctrine générale, ni de coordonner les lois successivement intervenues, ni d'imposer des limites précises aux pouvoirs de l'administration.

Les règles de procédure varient suivant les textes, et le nombre des assemblées consultatives appelées à intervenir, fait obstacle à une unité de vues indispensable dans la conception et l'exécution des mesures de protection.

Enfin les possibilités financières ne paraissent pas proportionnées à l'ampleur de certains desseins.

Une doctrine générale était tout d'abord indispen-

sable pour distinguer d'une façon certaine les mesures qui dérivait du pouvoir de réquisition et celles qui ressortaient du pouvoir de police. Les premières devant ouvrir un droit à indemnité que ne comportent pas en principe les secondes.

Contre les décisions administratives, la garantie des particuliers réside en définitive dans le recours au Conseil d'Etat. La jurisprudence que nous avons analysée, notamment l'arrêt Gomié révèle le scrupule avec lequel la haute juridiction administrative concilie le respect du droit de propriété avec celui de la légalité.

Néanmoins, cette garantie nous paraît insuffisante : certaines obligations, comme les servitudes *non aedificandi* susceptibles d'être imposées aux propriétaires pendant quinze ou même trente ans par les lois sur l'extension des villes, semblent véritablement exagérées. La loi aurait dû en réglementer plus étroitement l'emploi.

Dans un autre ordre d'idées le nombre des organes consultatifs appelés à intervenir nous paraît également exagéré.

Dans chaque département on trouve une commission des monuments historiques, une commission des sites et monuments naturels, une commission d'aménagement et d'extension des villes et villages.

En dehors de ces trois commissions Paris et le département de la Seine possèdent en outre, le comité technique et d'esthétique de la préfecture de la Seine, la commission du vieux Paris et le comité supérieur d'aménagement de la région parisienne rattaché au ministère de l'Intérieur.

Auprès de celui-ci fonctionne également la commission supérieure d'aménagement et d'extension des villes. Enfin le ministre des Beaux-Arts est assisté de la commission supérieure des monuments historiques et de celle des sites et monuments naturels.

A notre sens, il conviendrait de réduire le nombre de ces commissions à raison d'une par département, celles de la région parisienne devraient être maintenues ; enfin un organisme unique auquel les ministres de l'Intérieur et des Beaux-Arts pourraient l'un et l'autre soumettre tous les projets relatifs à la protection des monuments, des sites et à l'aménagement des villes, devraient remplacer toutes les commissions supérieures actuellement existantes.

Les propriétaires d'immeubles, qui en définitive supportent seuls les charges, de la protection esthétique devraient y être largement représentés.

Clarifier, coordonner, unifier en un code toutes les prescriptions susceptibles de grever la propriété dans l'intérêt général et en particulier pour des raisons d'ordre esthétique, en accordant aux particuliers certaines garanties — par exemple une réglementation plus étroite de la servitude « non aedificandi » — tel nous paraît être le but vers lequel devrait désormais tendre l'activité du législateur.

Défectueuse en raison de son manque d'unité et de ses conséquences parfois trop rigoureuses pour la propriété, la législation destinée à protéger les perspectives monumentales et les paysages nous paraît, par

contre, du point de vue artistique échapper à toute critique vraiment grave.

Sans doute des servitudes trop sévères ou trop étroites, comme l'obligation de construire conformément à des plans de façade déterminés, pourront parfois procéder de conceptions discutables ; mais grâce à l'action modératrice du Conseil d'Etat, l'emploi de pareilles servitudes sera vraisemblablement exceptionnel ; l'autorité administrative n'usera qu'avec prudence de ses pouvoirs de police : elle n'entravera pas véritablement le développement de l'art architectural.

Lorsque des Tuileries on contemple la merveilleuse perspective qui s'étend jusqu'à l'Etoile, on ne regrette pas la sévérité des prescriptions autrefois édictées pour la protéger, on déplore que ces mesures n'aient pas été plus strictement observées et on comprend qu'une ville, réellement belle et harmonieuse, ne peut être qu'une immense œuvre d'art collective.

La valeur du patrimoine artistique constitué au cours des siècles passés grâce à des servitudes administratives, doit pleinement nous rassurer sur les conséquences que peut avoir pour l'art la législation nouvelle.

Ce serait à coup sûr s'illusionner grandement sur la puissance des textes législatifs que de s'en remettre à eux seuls pour la sauvegarde de la beauté de notre pays. Celle-ci, abstraction faite de l'action particulièrement heureuse des éléments naturels, tient essentiellement au génie artistique de ses habitants.

Cultiver et développer, non pas seulement chez une élite intellectuelle, mais aussi chez le peuple, le senti-

ment artistique, enseigner à l'enfant le respect de la beauté seraient des moyens d'une efficacité égale à celle de la contrainte juridique.

Dans le domaine artistique comme dans toutes les branches de l'activité humaine, « la France sera ce que les Français auront mérité ».

Vu : le Président de la thèse

RENÉ JACQUELIN.

Vu : le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

Bibliographie.

Alibert (Raphaël). — Le contrôle juridictionnel de l'Administration. Payot, Paris.

Berthélémy (H.). — Traité élémentaire de droit administratif.

Bonde (Amédée). — Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement des villes et des lotissements. Paris, Dalloz, 1927.

Chalvon-Demersay (E.). — L'examen du fait par le Conseil d'Etat statuant en matière de recours pour excès de pouvoir. Thèse Paris, 1922.

Couzinet (Paul). — La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs. Th. Paris, 1928.

Davenne. — Traité de la voirie.

Des Cilleuls. — Traité de la voirie urbaine.

Devaux. — La protection des monuments naturels et des sites (Revue de droit public, 1925).

Estève (Jacques). — L'Art et la Propriété. Paris, Sirey, 1925.

Feraud-Giraud. — Servitudes de la voirie.

Fromageot (P.). — Les propriétaires versaillais sous Louis XVI (Revue historique de Versailles, 1900, p. 199).

Hauriou. — Note sous arrêt Gomel, Sirey, 1917.3.25.

Humblot (Sénateur). — Rapport au nom de la Commission de l'Enseignement sur le projet de loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites. Sénat, 695, 1929.

Join Lambert (Député). — Rapport au nom de la Commission de l'Enseignement sur le projet de loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites. Chambre 14°, 1929.

Laferrière. — Traité de la juridiction administrative, tome II.

Laferrière (J.). — Le droit de propriété et le pouvoir de police. Thèse Paris, 1908.

Léon (Paul). — Maisons et rues de Paris (Revue de Paris du 15 août 1910).

Lortch (Charles). — La beauté de Paris et la loi. Thèse, Paris, 1912.

Magny (Charles). — Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de la Ville de Paris. Thèse Paris, 1911.

Monsarrat. — Aménagement et extension des villes et lotissements.

Réglade (Marc). — Du prétendu contrôle de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir (Revue du droit public, 1925, p. 413).

Rolland (Louis). — Protection et conservation des monuments publics (Revue de droit public, 1913, 128).

Serrigny. — Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, 1865.

Touzé (Eugène). — Les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes. Préface de M. Jacquelin. Thèse Paris, 1924.

Vernhette. — La protection des monuments historiques et des objets d'art en France et en Italie. Thèse Montpellier, 1930.

Table des Matières

	Pages
INTRODUCTION. — Utilité d'une législation destinée à protéger les beautés naturelles et les monuments du pays.....	5
PREMIER CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Aspect général du problème.....	8
SECOND CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Aperçu historique.....	14

PREMIÈRE PARTIE

La protection des monuments historiques et celle des sites et monuments naturels.

CHAPITRE I. — Sources de la législation.....	21
CHAPITRE II. — Origines historiques de la législation	24
CHAPITRE III. — La protection des monuments historiques	28
<i>Section I.</i> — Les précédents.....	28
<i>Section II.</i> — La loi du 31 décembre 1913....	31
<i>Section III.</i> — Nature juridique du classement.	35
CHAPITRE IV. — La protection des sites.....	40
<i>Section I.</i> — La loi du 21 avril 1906.....	40
<i>Section II.</i> — La loi du 2 mai 1930.....	42
CHAPITRE V. — L'interdiction de l'affichage.....	52

DEUXIÈME PARTIE

La défense de l'esthétique dans l'aménagement de la vie urbaine et rurale.

CHAPITRE I. — Les sources de la législation.....	57
CHAPITRE II. — Données historiques.....	61
CHAPITRE III. — La protection des perspectives mo- numentales et des sites par décisions admi- nistratives.....	70
<i>Section I.</i> — Nécessité de règles législatives autres que l'expropriation et le classement.	70
<i>Section II.</i> — L'article 118 de la loi du 13 juillet 1911.....	75
<i>Section III.</i> — Institution de zones de protec- tion autour des monuments et sites classés.	81
<i>Section IV.</i> — Effets juridiques comparés de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 et de titre III de la loi du 2 mai 1930.....	83
CHAPITRE IV. — Les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 sur l'aménagement, l'embel- lissement et l'extension des villes et des villages.....	90
<i>Section I.</i> — Economie générale de ces deux lois.....	90
<i>Section II.</i> — Les dispositions spéciales aux lotissements.....	96
<i>Section III.</i> — Caractères juridiques des nou- velles charges imposées à la propriété dans un but de protection esthétique.....	101
CHAPITRE V. — La loi d'avril 1932 sur l'aménagement de la région parisienne.....	108

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — Le rôle juridictionnel et consultatif du Conseil d'Etat dans la défense de l'es- thétique des villes et des campagnes.....	115
§ 1. — Nécessité d'un étroit contrôle juridic- tionnel.....	115
§ 2. — La jurisprudence du Conseil d'Etat née de l'application de la loi du 13 juillet 1911.	117
§ 3. — Possibilité de l'examen du fait à l'occa- sion de tous les recours.....	121
§ 4. — L'erreur de fait en matière artistique est-elle devenue une cause d'ouverture du recours pour excès de pouvoir ?	125
§ 5. — Importance du rôle juridictionnel et consultatif du Conseil d'Etat en cette ma- tière.....	133
CHAPITRE II. — Conclusion.....	135
BIBLIOGRAPHIE	141



